

TARTU ÜLIKOOL  
ÕIGUSTEADUSKOND  
Karistusõiguse osakond

Maris Luha

**ERAÕIGUSLIKE JURIIDILISTE ISIKUTE TÖÖTAJATE AMETIISIKUNA  
KVALIFITSIEERIMISE KOOSKÕLA MÄÄRATLETUSE PÕHIMÕTTEGA**

Magistritöö

Juhendaja: *Mag. iur.* Margus Kurm

Tartu

2017

# SISUKORD

SISSEJUHATUS .....	4
1. Ametiisiku mõiste karistusseadustikus .....	9
1.1. Ametialased süüteod ja ametiisik .....	9
1.2. Ametiisiku ametiseisundi tekkimise õiguslik alus .....	11
1.3. Avalik ülesanne .....	16
1.4. Eraõiguslike juriidiliste isikute töötajad ametiisikutena .....	22
1.5. Ametiisiku määratlused teistes riikides .....	27
2. Määratletuse põhimõte .....	34
2.1. Määratletuse põhimõtte olemus .....	34
2.2. Määratletuse põhimõttega kooskõla hindamine .....	37
2.3. Määratletuse põhimõte Euroopa Inimõiguste kohtu praktikas .....	39
3. Ametiisiku mõiste kooskõla määratletuse põhimõttega .....	43
3.1. Ametiisiku mõiste kooskõla EIÕK-ga .....	43
3.2. Ametiisiku mõiste formaalne põhiseaduspärasus .....	46
3.2.1. Sissejuhatus .....	46
3.2.2. Õigusselgus ametiseisundi osas .....	46
3.2.3. Õigusselgus avaliku ülesande osas .....	48
3.3. Ametiisiku mõiste materiaalne põhiseaduspärasus .....	52
3.3.1. Sissejuhatus .....	52
3.3.2. Sobivus .....	53
3.3.3. Vajalikkus .....	54
3.3.4. Mõõdukus .....	55
3.4. Ametiisiku mõiste määratletuse põhimõttega kooskõlla viimine .....	57
KOKKUVÕTE .....	61
QUALIFICATION OF EMPLOYEES OF PRIVATE LEGAL PERSONS AS OFFICIALS AND ITS ACCORDANCE WITH THE PRINCIPLE OF CLARIFICATION Abstract .....	65
LÜHENDID .....	71

KASUTATUD KIRJANDUS .....	72
KASUTATUD INTERNETIALLIKAD .....	73
KASUTATUD NORMATIIVAKTID .....	75
KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA .....	75
Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks .....	77

# SISSEJUHATUS

Ametiisik kui erisubjekt on koosseisusutunnuseks ametisüütegudes ning samuti raskendavaks asjaoluks mitmete karistusseadustiku<sup>1</sup> (edaspidi KarS) süütegude puhul. KarS § 288 sätestab, keda tuleb käsitleda ametiisikuna ning täiendavalt lähtutakse mõiste sisustamisel korruptsioonivastase seaduse ametiisiku käsitlusest. Tegemist on terminiga, mis Eesti õiguskorras on saanud korduvaid uuendusi. Korruptsioonivastane seadus<sup>2</sup> võeti vastu 2012. aastal ning see jõustus 2013. aasta esimeses pooles. Viimane lihv ametiisiku mõistele anti alles 01.01.2015 jõustunud karistusseadustiku muudatustega, mida on oma ulatuslikkuse tõttu hakatud ka nimetama karistusõiguse revisjoniks<sup>3</sup>.

Tulenevalt KarS § 288 kehtiva sõnastuse mitmeti mõistetavusest, on raskesti arusaadav, keda ja mis olukorras võib nimetada ametiisikuks justnimelt karistusõiguslikus kontekstis. Selles osas annab oma panuse ka seni veel vähene Riigikohtu tõlgenduspraktika ja asjaolu, et ulatuslike reformide tõttu saab enne 2013. aastat tehtud otsuseid kasutada vaid reservatsioonidega.

Ametiisiku mõiste kaks kriitilist ja üheaegselt esinevat aspekti, mille täpsema tähendus käesolev töö esitab esimeses peatükis, on ametiseisundi olemasolu ning avaliku ülesande täitmine. Sõna „avalik“ viitab nii grammatilisel tõlgendamisel kui ka tunnetuslikult avalikule sfäärile ning haldusõiguse kandjatele – riigi institutsioonidele ja asutustele, kuid ka kohalikele omavalitsustele. Ka „Eesti keele seletav sõnaraamat“ annab „avalikule“ teise tähendusena: kõigile, rahvahulkadele, üldsusele mõeldud; ja kolmanda tähendusena: ühiskondlikku või halduslikku sfääri kuuluv, sellesse puutuv või seda haarav<sup>4</sup>. Avalik ülesanne KarS § 288 tähenduses on aga määratlemata õigusmõiste, see tähendab, et puuduvad seadusandja juhised selle sisustamiseks.

Puudub vaidlus selles osas, et ametiisikuna tuleb käsitleda riigivõimu teostavaid isikuid, PS-is<sup>5</sup> nimetatud institutsioonides teenistujaid: Riigikogu liige, Vabariigi President, Vabariigi Valitsuse liige, kohtunik, õiguskantsler, riigikontrolör, Eesti Panga president ja nõukogu liikmed, riigisekretär, kohaliku omavalitsuse volikogu liige ning valla- või linnavalitsuse liige. Avalikel teenistujatel laiemalt on vahetu seos võimu teostamisega ning seetõttu ka avaliku

---

<sup>1</sup> Karistusseadustik - RT I, 31.12.2016, 14.

<sup>2</sup> Korruptsioonivastane seadus - RT I, 24.03.2016, 5;

<sup>3</sup> Karistusseadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus - RT I, 05.07.2013, 2.

<sup>4</sup> Langemets, Marit jt (toimetanud). Eesti keele seletav sõnaraamat 1. „Eesti kirjakeele sõnaraamatu“ 2., täiendatud ja parandatud trükk. Tallinn: Eesti keele sihtasutus, 2009, lk 186-187.

<sup>5</sup> Eesti Vabariigi Põhiseadus - RT I, 15.05.2015, 2.

ülesande täitmisega. Ka avalik-õiguslike juriidiliste isikute töötajad võivad ametiseisundit omades osutada ametiisikuteks, kuna avalik-õiguslikud juriidilises isikud on loodud tsiviilseadustiku üldosa seaduse § 25 lg 2 tulenevalt avalikes huvides ning need tegutsevad enda kohta käiva seaduse alusel<sup>6</sup>. Kõikide eelmainitud institutsioonide puhul on eelduslikult olemas avaliku ülesande täitmine, mistõttu teenistujate ametiisikuks olemine sõltub vaid ametiseisundi olemasolust – kas isikul on antud pädevus võtta vastu otsus või teha toiming korruptsioonivastase seaduse tähenduses.

Eeltoodust olenemata, kuna ametiisiku mõistet sisustatakse kitsalt funktsionaalsete tööülesannete järgi, võivad ametiisikuks KarS § 288 tähenduses osutada ka eraõiguslikud juriidilised isikud. Selleks piisab „vaid“ ametiseisundi olemasolust ning avaliku ülesande täitmisest.

Kas ametiisiku mõiste sellises sõnastuses saab olla piisavalt selge ning sisu poolest mõistetav eraõiguslike juriidiliste isikute töötajate jaoks, kes ametiisikuna ka ise kvalifitseeruvad, on vägagi küsitav. Mõlemad eeltingimused, nii ametiseisund kui avalik ülesanne, vajavad sisustamiseks täiendavaid teadmisi ning analüüsi. Norm peab olema aga sedavõrd selge, et isik saaks selle aluseks võtta oma käitumise suunamisel ning valikute tegemisel. Eriti kriitiliselt tõstatub see küsimus avaliku ülesande tähenduse leidmisel. Juhul, kui selguse ja mõistetavuse kohta käivatele küsimustele oleks vastus negatiivne, võiks see tähendada kehtiva KarS § 288 tõlgenduse vastuolu PS § 13 lg 2 ning ka § 23 tuleneva määratletuse põhimõttega ning lisaks ka Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikkel 7 lg-ga 1.

2014. aastal tegi Aalo Kukk magistritööd teemal „Avaliku huvi mõiste sisustamisest karistusseadustikus ja kriminaalmenetluses“, milles lahati nii avaliku huvi kui ka määratlemata õigusmõiste probleematikat. Kuigi ka Aalo Kukk püstitas küsimuse võimalikust määratlemata õigusmõistete<sup>7</sup>, tema töös konkreetselt avaliku huvi, karistusseadustikus kasutamise põhiseadusvastasusest, siis vastavat analüüsi kõnealuses töös läbi ei viidud ning küsimus jäi nii-öelda õhku rippuma.

Samuti 2014. aastal kirjutas magistritöö Marika Asso teemal „Ametiisiku huvide deklareerimine kui korruptsioonivastane meede“. Oma töös pööras Asso ka tähelepanu

---

<sup>6</sup> Tsiviilseadustiku üldosa seadus. - RT I, 12.03.2015, 106.

<sup>7</sup> Kukk, Aalo. Avaliku huvi mõiste sisustamisest karistusseadustikus ja kriminaalmenetluses. Magistritöö. Tartu: Tartu Ülikool, õigusteaduskond, 2014, lk 6-10.

määratlemata õigusmõistetele ning viis läbi deklareerimisega seotud regulatsiooni põhiseaduspärasuse kontrolli.<sup>8</sup>

Käesoleva töö autorile teadaolevalt ei ole mitte ühegi karistusseadustikus oleva määratlemata õigusmõiste osas uuritud selle vastavust määratletuse põhimõttele ning tehtud sealjuures läbi vastavaid põhiseaduspärasuse kontrolli etappe ega ka kontrollitud kooskõla Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga. Kindlasti ei ole vastavat analüüsi tehtud täna kehtivale ametiisiku mõistele. Kuna ametiisiku mõiste on just sellisel kujul, nagu seda käesolev töö analüüsib, olnud kehtiv napp kaks, on käesoleva töö probleemipüstitus ja käsitus nii uudne kui ka aktuaalne.

Niisiis on käesoleva magistritöö eesmärk analüüsida eraõiguslike juriidiliste isikute töötajate ametiisikuna käsitlemise kooskõla määratletuse põhimõttega. Kuivõrd määratletuse põhimõttele vastavuse nõue tuleneb eelkõige põhiseadusest ja Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioonist, siis võib ka öelda, et töö eesmärk on jõuda selgusele, kas KarS § 288 tänasel kujul ja kehtivas käsitluses, on põhiseaduspärane ja vastavuses Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga.

Seega ei uuri käesolev töö ametiisiku mõistet täies ulatuses, vaid keskendub eelkõige selle kohaldamise võimalikkusele eraõiguslike juriidiliste isikute töötajatele ning sellise kohaldamise kooskõla määratletuse põhimõttega. Seejuures peetakse töötajate all silmas mitte kitsalt töölepingu alusel õiguslikus suhtes olevaid isikuid, vaid ka teisi võlaõiguslikke lepinguid nagu käsundus- ja töövõtuleping. Rõhk ei ole siinkohal võlaõigusliku suhte aluseks oleval lepingu liigil, vaid võlaõiguslikul suhtel üldiselt.

Magistritöö eesmärgiks püstitatud küsimusele vastamiseks kasutatakse erinevate seisukohtade ja tõlgenduste süstematiseerimist, võrdlemist ja analüüsimist. Selle saavutamiseks on töö ülesehitus alljärgnev.

Kuna Magistritöö analüüsib väga kitsalt ühe terminit, s.o KarS § 288 lg 1 sisalduva definitsiooni, on peetud vajalikuks alustada selle avamisest. Esimene peatükk on jaotatud viieks alapeatükiks, milledest esimene pakub lühivaadet korruptsioonisüütegude käsitluse, regulatsiooni vajalikkusse ning ülevaadet seaduse muudatustest seoses ametiisiku käsitlusega. Järgnevad kaks alapeatükki, milles antakse ametiisiku olulistele osadele – ametiseisundile ning avalikule ülesandele – selgitused nii õigusteadlaste käsitluses kui tutvustatakse Riigikohtu

---

<sup>8</sup> Asso, Marika. Ametiisiku huvide deklareerimine kui korruptsioonivastane meede. Magistritöö. Tartu: Tartu Ülikool, õigusteaduskond, 2014.

kehtivat tõlgenduspraktikat. Esimese peatüki neljas alapeatükk keskendub eraõiguslike juriidiliste isikute töötajate ametiisikuna kvalifitseerimise ulatuse väljaselgitamisele ning viies alapeatükk tutvustab erinevaid ametiisiku käsitlusi korruptsioonisüütegude kontekstis teistes riikides.

Teise peatüki esimene alapeatükk selgitab määratletuse põhimõtet ning teine alapeatükk määratletuse põhimõttega kooskõla hindamise metoodikat, sealhulgas selgitades põhiseaduspärasuse formaalse ja materiaalse kontrolli etappe. Määratletuse põhimõtte käsitluse esitamine on eriti oluline, kuna sisuliselt tunneb PS kaht osaliselt kattuvat määratletuse põhimõtet. PS § 13 lõikest 2 lähtuv määratletuse põhimõte on formaalse põhiseaduspärasuse kontrolli üks aspekte, kuid karistusõiguses erilist tähendust omav määratletuse põhimõte tuleneb hoopis PS § 23-st. Kolmas alapeatükk tutvustab määratletuse põhimõttega kooskõla hindamist Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikas. Teine peatükk peab piltlikult väljendudes ehitama vormi, millesse valada edasine analüüs, mis võimaldaks edasi minna magistritöö eesmärgis püstitatud küsimusele vastuse leidmisega.

Kolmas peatükk võtab ette eraõiguslike juriidiliste isikute töötajate käsitlemise KarS § 288 kohaselt ametiisikuna põhiseaduspärasuse lähtuvalt PS § 23 lg 2 riivist. Esimene alapeatükk pakub formaalse põhiseaduspärasuse ning teine alapeatükk materiaalse põhiseaduspärasuse kontrolli. Kolmanda peatüki viimane alapeatükk pakub käesoleva töö autori nägemuse põhiseaduskonformsest ametiisiku käsitlusest ehk esitab võimaliku lahenduse õigusselgusetusest väljapääsuks.

Kuna käesoleva töö probleemistik on väga Eesti seadusandluse keskne, on paratamatult palju kasutatud eestikeelseid allikmaterjale. Tunnustades siinkohal kolleegidest õigusteadlasi, tuleb välja tuua, et ligikaudu 25 taasiseseisvusaasta jooksul, mil Eesti Vabariigi õiguskorda on taasloodud, on õiguskirjandust ilmunud väga heal tasemel ja võrdlemisi palju. Seega ei näe käesoleva töö autor eestikeelse allikmaterjali ülekaalus probleemi.

Seadusandluse tõlgendusel on suuresti tuginetud ka põhjalikele käsitlustele seaduste kommenteeritud väljaannetes, mis on kirja pandud juhtivate õigusteoreetikute ja –praktikute poolt. Nende toetamiseks on appi võetud seaduseelnõude koostajate selgituskirjad ning, iseenesest mõistetavalt, Riigikohtu praktika.

Vähesel määral on kasutatud ka Euroopa Inimõiguste kohtu praktikat. Loomulikult on analüüsitud ka mitmeid teisi väärtuslikke teoseid erinevatelt õigusteadlastelt, mis on avaldatud nii raamatute kui artiklite näol.

Riigiõiguslike küsimuste ning eriti põhiseaduslikkuse kontrolli osas on usaldatud tunnustatud saksa õigusteadlase professor Robert Alexy käsitlust ning metoodikaid, mis on avaldatud 2001. aasta Juridica ajakirja erinumbris. Robert Alexy mõjusust näitab ka asjaolu, et mitmed teised õigusteadlased, kelle töid käesoleva töö koostamisel on uuritud ja samuti kasutatud, on oma analüüsides põhiseaduse kohta samuti suuresti tuginenud just kõnealusele teadlasele ning kõnealusele Juridica eriväljaandele.

Avaliku ülesande ning määratlemata õigusmõiste tähenduse uurimisel, pidi käesoleva töö autor appi võtma haldusõiguslikke käsitlusi, kuna nende kasutamisest kitsalt karistusõiguses, on allikmaterjal väga piiratud.

Käesoleva magistritöö tegemisel on lähtutud Jaan Sootaki poolt koostatud juhendist „Üliõpilastöö kirjutamine ja vormistamine“<sup>9</sup>.

Märksõnad: ametialased süüteod, korruptsioon, karistusõigus, põhiõigused, põhiseaduslikkuse järelevalve.

---

<sup>9</sup> Sootak, Jaan. Üliõpilastöö kirjutamine ja vormistamine. Tallinn: Juura, 2016.



# 1. Ametiisiku mõiste karistusseadustikus

## 1.1. Ametialased süüteod ja ametiisik

Kehtiva KarS § 288 tähenduses on ametiisik vaid selline füüsiline isik, kellel on ametiseisund avaliku ülesande täitmiseks. Selline käsitus on kasutusel alates 15.07.2013 KarSi redaktsiooni jõustumisest, millest edaspidiselt on toimunud ametiisiku määratlemine funktsionaalselt lähtuvalt tema tööülesannetest – tal on ametiseisund ning ta täidab avaliku ülesannet.

Oluline muudatus toimus ka 01.01.2015 jõustunud nii-öelda karistusõiguse revisjoni seadusega, mis eraldas ametiisiku mõiste kohaldamisalast sõnaselgelt eraõiguslike juriidiliste isikute töötajad ning lahutas erasektori korruptsioonisüüteod majandussüütegude peatükki. Väljendit „sõnaselgelt“ on siinkohal asjakohane rõhutatult kasutada kuna nii 2015 ilmunud karistusseadustiku kommenteeritud väljaande kui ka palju kõneainet tekitanud hiljutine Riigikohtu praktika siiski sugugi mitte ei välista ametisüütegude subsumeerimist eraõiguslike juriidiliste isikute „töötajatele“<sup>10</sup>. Lähtutakse funktsionaalsest määratlusest, mis seab esiplaanile ametiisiku töö olemuse ja tähenduse ning ei tähtsusta formaalseid külgi nagu konkreetse asutuse juriidiline vorm.

Sellegi poolest on Justiitsministeeriumi koostatud „Korruptsioonivastane strateegia 2013-2020“ pidanud Eesti korruptsioonitaset pigem madalaks ning selle eduteguriks on peetud läbipaistvat otsustamisprotsessi.<sup>11</sup> Seetõttu on ka riik valinud edasise korruptsiooni ennetamise poliitika kujundamisel eesmärgina veel enam otsustamisprotsesside läbipaistvamaks muutmise.<sup>12</sup> Teiste kasutatavate korruptsiooni ennetamise meetmetena tuleb nimetada teadlikkuse edendamist, uurimisasutuste uurimisvõimekuse arendamist ja julgeolekut ohustava korruptsiooni ära hoidmist. Samasisulisi soovitusi, erilise rõhuga juba olemasolevate korruptsioonivastaste meetmete intensiivsele rakendamisele ja täitmise kontrollile, on andnud ka Euroopa Komisjon<sup>13</sup>.

<sup>10</sup> „Töötajad“ on tinglik nimetus, mis siinkohal ei tähenda tingimata seotust töölepingu või mingi muu lepingulise suhte kaudu – sellest lähemalt peatükis „ametiseisundi tekkimise õigusik alus“; Pikamäe, Priit. KarS § 288/2. - Karistusseadustik. Komm vlj. 4. trk. Tallinn: Juura, 2015; RKKK 3-1-1-98-15.

<sup>11</sup> Korruptsioonivastane strateegia 2013 – Arvutivõrgus: [https://valitsus.ee/sites/default/files/content-editors/arengukavad/strateegia\\_korruptsioonivastane\\_2013\\_2020.pdf](https://valitsus.ee/sites/default/files/content-editors/arengukavad/strateegia_korruptsioonivastane_2013_2020.pdf) (27.03.2016)

<sup>12</sup> Samas.

<sup>13</sup> European Commission. Communication from the commission to the european parliament, the council and the european economic and social committee. Fighting Corruption in the EU – Arvutivõrgus: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/news/intro/docs/110606/308/1\\_en\\_act\\_part1\\_v121.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/news/intro/docs/110606/308/1_en_act_part1_v121.pdf) (27.03.2014)

Eeltoodust on võimalik märgata, et ametiisiku mõiste KarS-is on muutunud abstraktsemaks, mida võib pidada lähtuvalt esitatud korruptsioonivastase strateegia valguses ka eesmärgipäraseks. Mida rohkemad isikud kvalifitseeruvad ametiisikuna KarS-i tähenduses, seda rohkematele ka laieneb kõrgendatud hoolsuskohustus. Kuigi KarS ei sätesta käitumiseeskirju, suunab kriminaalkaristus läbi eripreventsiooni karistust vältima ja täiendavat hoolsuskohustust järgima. Seega toetab KarS § 288 abstraktne mõiste otsustusprotsesside läbipaistvamaks muutmise eesmärgi saavutamist ning ühtlasi ka korruptsiooni ennetamist. Võib julgelt väita, et Eestis kasutusel olev ametiisiku definitsioon, mis on aluseks avaliku sektori korruptsiooni piiritlemisel, on ebatavaline, ning seda kinnitavad ka korruptsioonivastase seaduse seaduseelnõu autorid<sup>14</sup>. Enam levinud on konkreetsete kõrgemate riigiametnike või haldusekandjate konkreetset seaduses nimetamine<sup>15</sup>.

Sedavõrd laiahaardelise ja üldise ametiisiku käsitluse kasutusevõtu, nagu KarS § 288 lg 1 seda on, taga võib näha põhjusena ka Eesti ühiskonna väiksust – kuna inimesi on vähe, pole mõistlik seada neile piiranguid tegutsemisel üheaegselt mitmes valdkonnas.<sup>16</sup> Suurema rahvaarvuga riikides on tavapärane keeld tegutseda paralleelselt mitmel ametipositsioonil ning seda ka koguni teatava aja jooksul pärast ametikohustuste lõppemist<sup>17</sup>. Lisaks tähendab väike ühiskond ka seda, et „kõik tunnevad kõiki“. See kõik aga loob täiendava korruptsiooniohu, mille riske on laiahaardelise ametiisiku mõistega on võimalik ehk mõningal määral vähendada.

Oluline on aga meeles pidada, et vaid kriminaliseerimine ei kaota probleemi alget, mis sõltub eelkõige konkreetse üksikindiviidi väärtustest ja informeeritusest. Efektiivseim korruptsiooni ennetamise metoodika sõltub samuti iga ühiskonna väärtushinnangutest – kui näiteks Singapuris on taganud erakordselt madala korruptsiooni taseme karmid karistused, siis sellega kaasneb ka teatavatest vabadustest loobumine, mis igas ühiskonnas ei ole aktsepteeritav.<sup>18</sup>

KarS-i 17. peatükk sätestab 10 erinevat kehtivat süütegu, milledest 7 puhul on erisubjektiks ametiisik KarS § 288 tähenduses. Need on piinamine (§ 290<sup>1</sup>), võimuliialdus (§ 291), riikliku järelevalve ebaseaduslik teostamine (§ 291<sup>1</sup>), altkäemaksu võtmine (§ 294), ametialane võltsimine (§ 299), riigihangete nõuete teostamise rikkumine (§ 300) ja toimingupiirangu rikkumine (§ 300<sup>1</sup>). Ülejäänud ametialaste süütegude puhul ei ole ametiisiku erisubjekt

---

<sup>14</sup> SE 192 Seletuskiri. – Arvutivõrgus kättesaadav: : <http://www.riigikogu.ee/download/0d77c3c5-ea14-48ae-8d0c-c9c48e500d07/old> (27.03.2016).

<sup>15</sup> Samas. Vt lisaks näiteid teiste riikide regulatsioonide kohta pt 1.5.

<sup>16</sup> SE 192 Seletuskiri.

<sup>17</sup> Samas.

<sup>18</sup> Sööt, Mari-Liis. Explaining Corruption: Opportunities for Corruption and Institutional Trust. Dissertation. Tartu: Tartu University, Institute of Government and Politics, 2013, lk 26.

tingimata nõutav, kuid ametiisiku poolt selle toimepanemine ei ole välistav asjaolu – need on altkäemaksu vahendus (§ 294), altkäemaksu andmine (§ 298), mõjuvõimuga kauplemine (§ 298<sup>1</sup>).

Kuna korruptsioon on riigi jaoks väga kulukas ning tegemist on peitkuriteoga, mille avastamine on raske, ei ole riigi positsioonilt vaadatuna otstarbekas seda liialt konkretiseerida. Abstraktsemal kujul on võimalik normi laiemalt tõlgendada ja kohaldada seda kõigile juhtumitele, mis tunnetuslikult riivavad „ühiskonna õiglustunnet“, mis lõpuks väljendub konkreetsetes kohtuotsustes. Mida abstraktsema normiga on tegemist, seda suuremaks tuleb pidada selle põhiõiguste riivet, kuna õigusselguse ning õiguskindluse põhiõiguste kaitse väheneb.

Karistusseadustiku üldosa eelnõu<sup>19</sup> autorite sõnul järgib karistusseaduse tõlgendamine erinevate tõlgendamismeetodite traditsioonilist kaanonit: alustades grammatilise tõlgendamisega igapäeva keelekasutuse pinnalt. Ajaloolise ehk subjektiivse tõlgendamise abil tuleb normi tõlgendada vastavalt seadusandja tahtele<sup>20</sup>. Süstemaatilise tõlgendamise läbi vaadeldakse, kas antud reguleerimisefekt on viidav teiste seaduslike sätetega süstemaatilisse ja loogilisse kooskõlla<sup>21</sup>. Teleoloogiline tõlgendamine võimaldab hinnata, kas õigusnormist tulenev reguleerimisefekt on mõistuspärane ja ühitatav kogu õiguskorra ülejäänud põhiväärtustega<sup>22</sup>.

## ***1.2. Ametiisiku ametiseisundi tekkimise õiguslik alus***

Üheks kriteeriumiks ametiisikuna kvalifitseerumisel KarS § 288 tähenduses on ametiseisundi olemasolu. See tähendab ühtlasi, et ilma ametiseisundi tuvastamiseta, ei ole võimalik lugeda isikut toime pannud ametisüütegu.

Nii ametiisiku mõiste puhul tervikuna kui ka ametiseisundi osas, lähtub KarS korruptsioonivastase seaduse (edaspidi KVS) käsitlest<sup>23</sup>. KVS § 2 lg 2 kohaselt tähendab

---

<sup>19</sup> Ernits, Madis jt. Karistusseadustiku üldosa eelnõu. Eelnõu lähtealused ja põhjendused. Tallinn: Juura, 1999, lk 14.

<sup>20</sup> Samas.

<sup>21</sup> Samas.

<sup>22</sup> Samas.

<sup>23</sup> Pikamäe, P. KarS komm §288/2.

ametiseisund isiku õigust ning ka kohustust täita avalikku ülesannet ja see õigus või kohustus peab tulenema õigusaktist, tehingust või asutuse töökorraldusest. Seega õigusakti grammatilise tõlgenduse järgi, õigus ja kohustus avalikku ülesannet täita, tuleneb eksklusiivselt kolmest allikast: õigusaktist, tehingust või asutuse töökorraldusest.

Ametiisiku tegevus väljendub faktiliselt KVS § 2 lg 2 alapunktide kohaselt otsuse või toimingu tegemises. Seejuures on otsusele ja toimingul KVS § 2 lg 2 järgi oluliselt laiem tähendus kui vastavatel mõistetel haldusõiguses. Haldusmenetluse seadustiku tähenduses otsus ja toiming on KVS § 2 lg 2 poolt hõlmatud, kuid mitte ainult. KVS-i puhul tuleb vaid vaadata faktilist mõjutamist – kas on tekkinud kohustus, õigus või muud laadi faktiline tagajärg. Võrdlusena haldusmenetluse tähenduses saab otsuse tegemiseks haldusakti anda või toimingu sooritada vaid haldusorgan – vastasel korral lihtsalt ei ole tegemist otsuse või toiminguga.

Mõnevõrra küsitav on, kas ametiseisund võib tekkida ka tegevusetuse tulemusena. KVS § 2 lg 2 p 2 viimase lause kohaselt võib toiming seisneda ka menetlustoimingu tegemises, tegevusetuses või viivituses. Sellegi poolest võiks küsida, millist laadi tegevusetust see endas hõlmab – kas vaid menetlustoimingu tegemisega viivitamises või tegemata jätmises või ka otsuse tegemata jätmises. KVS lg 2 p 1 otsuse tegemata jätmist ametiseisundi tekkimise alusena otsesõnu ei nimeta. Kasutades teleoloogilist tõlgendamist, võib arvata, et seadusandja eesmärk oli hõlmata ka otsuse puhul tegevusetus, kui otsuse tegemata jätmisega soovitakse saavutada korruptiivset tulemust, näiteks kellegi alusetult soodustamist. Samuti eelnevad tavapäraselt haldusakti andmisele ühtlasi toimingud, mis tegevusetuse vormis on KVS lg 2 p 1 poolt kaetud. Ometi, kui otsuse tegija ei ole haldusorgan, pole eelmainitust kasu.

Otsus ja toiming KVS-i tähenduses hõlmavad endas ka nende tegemises või sisulises suunamises osalemist. Seega ei pea olema otsuse teinud ametiisik vaid, piltlikult öeldes, paberile allakirjutanu, vaid ametiseisund tekib ka madalamal ametipositsioonil töötajale, kes osales otsuse ettevalmistus- või kujundamisprotsessis. Sellise normikujunduse kaudu tagatakse, et vastutust saaks kohaldada laiemalt kui vaid tippjuhtidele<sup>24</sup>. On ju ka eluliselt ettekujutatav, et ülemus oma alluvat usaldab ning kirjutab alla ettevalmistatud dokumendile, mis on koostatud korruptiivsetes huvides, millest ülemus kas on teadlik või mitte. Nii otsuse tegija kui selle ettevalmistamises osalenud isikut, tuleb lugeda ametiseisundis olevaks.

Kuna KarS § 288 lg 1 rõhutab, et ametiisiku erisubjekti tekkimiseks ei ole oluline, kas ta täidab talle pandud ülesandeid alaliselt või ajutiselt, tasu eest või tasuta, teenistuses olles või

---

<sup>24</sup> Pikamäe P. KarS komm § 288/3.2; RKKKo 3-1-1-68-05 p 8.

vabakutselisena või lepingu, nimetamise või valimise alusel, on võimalike ametiisikute ringkehtiva regulatsiooni tähenduses ülimalt lai ja ka segadust tekitav.

KVS seletuskiri viitab sel kohal<sup>25</sup> Riigikohtu lahendile nr III-1/1-24/95, milles on KVS seletuskirja tõlgenduse kohaselt Riigikohus võtnud seisukoha, et ametiseisundi tekkimiseks on samuti piisav, kui isik on faktiliselt asunud täitma ametiisiku kohustusi, sõltumata sellest, kas tema ametialased kohustused on välja toodud eraldi töölepingu lisana. KVS seletuskirja tõlgenduses on Riigikohus seega leidnud, et ametiseisundi tekkimiseks ei ole tarvis formaalset ametiisikuks nimetamist ega ka tema pädevuse formaalset määratlemist, kui faktiliselt on isik asunud kasutama õigusi ja kohustusi, mis on ametiisiku tunnuseks, tingimusel, et asutuse töö on faktiliselt nii korraldatud. Et KVS seletuskirja autorid on nimetatud Riigikohtu otsuse sellise tõlgenduse esitanud, võiks sellest aru saada, et KVS loojate eesmärk on olnud anda normile just selline tähendus – et pädevus ei pea olema formaalselt määratletud, vaid see tekib ainuüksi faktilisest õiguste ja kohustuste kasutamisest ja asutuse töökorraldusest.

Eeltoodud lahend ise pärineb küll 1995. aastast, mil õigusvaidlusele kohaldusid hoopis kriminaalkodeksi sätted, kuid sellest hoolimata leiab siinkirjutaja, et KVS seletuskiri on laiendanud ning meelevaldselt tõlgendanud otsusesse kirja pandut. KVS seletuskirjast võiks välja lugeda nagu ametiisiku ametiseisundi tekkimiseks mittemingisugust tööjuhendit või lepingut vaja ei olekski – piisaks vaid faktilisest tegutsemisest. Selles viidatud riigikohtu lahendi nr III-1/1-24/95 kohaselt tulenes siiski vaidlusaluse isiku töölepingust vastutus asutuse töökorralduse määramise osas<sup>26</sup>. Töölepingust p. 2.2.2 sätestatu järgi filiaali juhataja (s.o kõnealune ametiisik) korraldab ja määrab töötajate vahelise alluvuse ning tööjaotuse ning p. 2.2.5 kohaselt kehtestab ka lepingute ja teiste tehingute sõlmimise ja allakirjutamise korra. Seega, ka 1995. aasta Riigikohtu käsitlese kohaselt ei tulenenud ametiisiku pädevus puhtalt faktilisest kohustuste täitmisest, vaid ametiseisund tekkis isikuga sõlmitud konkreetse kokkuleppe, s.o töölepingu tulemusel.

Teistsuguse põhjenduse on Riigikohus aga andnud 2001. aastal<sup>27</sup>. Ka siis analüüsiti ametiisikuks olemist kriminaalkodeksi alusel, kuid ametiseisundi tekkimise alused olid seaduses sama napilt kirjas kui täna, mistõttu on põhjenduse vaatamine asjakohane. Kohus leidis, et ametiisiku seisund ei sõltu sellest, millal talle ametijuhendit tutvustati. Isikule oli nimelt varasemalt tutvustatud ametijuhendi projekti, kuid see hakkas kehtima alles pärast

---

<sup>25</sup> Korruptsioonivastase seaduse eelnõu seletuskiri. 192 SE, lk 7-8 - <http://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/369e4999-cf7d-488b-8155-f688cd9d23ee/> (03.03.2016).

<sup>26</sup> RKKKo III-1/1-24/95.

<sup>27</sup> RKKKo 3-1-1-24-01 p 7.2.

temale etteheidetud teo tegemist. Kohus põhjendas, et ka siis, kui ametijuhend ei olnud tutvustamise ajaks veel ametlikult kinnitatud, leppis isik tööle asudes selles ametijuhendis fikseeritud tööülesannete täitmise kohustusega ning asus neid ametiisiku ülesandeid faktiliselt täitma. Sellest piisas, et lugeda ta ametiisikuks. Küsimuseks jääb, kas ametiseisund oleks tekkinud ka siis, kui isik ei oleks ka kõnealust ametijuhendi projekti näinud olnud.

1995. aastal leidis Riigikohus, et ametiseisund võib tekkida suulise kokkuleppe alusel.<sup>28</sup> Tuleb aga mõelda, et süüdistatav isik ise tunnistas kohtuistungil antud ütlustega suulise kokkuleppe olemasolu, millega temale seati otsustus- ja juhtimispädevus, mille kaudu luges kohus ametiseisundi tekkinuks.

Eelnevat kokkuvõttes võib seega öelda, et Riigikohus ei ole pidanud oluliseks vormi või korrektsust, millega ametiisik on oma pädevuse saanud. Käesoleva töö autor peab siiski küsitavaks, kas pädevuse tekkimiseks piisab vaid puhtal kujul faktilisest ametiisiku kohustuste täitma asumisest ilma igasuguse eelneva instruktaaži või kokkuleppeta.<sup>29</sup> Seadusandja tahte kohaselt see siiski nii on, millest tulenevalt, kasutades teleoloogilist tõlgendust, piisab ametiseisundi tekkimiseks faktiliselt tegutsema hakkamisest ning pädevuse andmine ei ole oluline.

Seejuures on märkimisväärne, et Riigikohtu praktika kohaselt ei pea õiguslikus aluses väljenduma selgelt, et on ametiseisund ja pädevus justnimelt avaliku ülesande täitmiseks<sup>30</sup>, piisab ka sellest, et isikul on olnud pädevus ja võimalus mingit laadi otsust vastu võtta või teha toimingut. See tähendab ühtlasi, et sama isik võib üht otsust vastu võttes olla ametiisik ning teise otsuse puhul jällegi mitte – tema tegutsemispädevus aga samal ajal tuleneb mõlema situatsiooni jaoks ühest ja samast õiguslikust alusest. Seega arusaamisele, mis kaal ja tähendus otsustel või toimingutel on, peab jõudma isik iseseisvalt. Riigikohtu tõlgenduse kohaselt ei pea kuskil ametijuhendis kirjas olema, et täidetakse avalikku ülesannet või, et isik võib teatud olukordades olla ametiisik ka KarS § 288 tähenduses.

Riigikohtu 11.12.2015 lahendis, mis on ühtlasi ainuke Riigikohtu lahend, kus kehtivat ametiisiku mõiste käsitlust põhjalikult on analüüsitud, jõuti samale järeldusele. Riigikohus analüüsis AS Tallinna Sadama, mis on eraõiguslik juriidiline isik ja mitte riigiasutus, nõukogu liikme ametiisikuks olemist KarS § 288 tähenduses. Kohtuotsuses toodi välja, et AS Tallinna

---

<sup>28</sup> RKKKo III-1/1-92/95

<sup>29</sup> Vt ka Pikamäe, P. KarS komm § 288/5.

<sup>30</sup> RKKKo 3-1-1-98-15 p 67.

Sadama põhikirja<sup>31</sup> punkt 4.3.2 sätestab, et nõukogu teeb otsuseid aktsiaseltsi juhtimise ja tegevuse korraldamisel ning töö planeerimisel. Seega oli AS Tallinna Sadama nõukogu liikmel pädevus otsuse vastuvõtmiseks, mis ühtib KVS § 2 lg 2 p 1 tooduga. Ometi nendib Riigikohus, et iga otsus, mille riigiettevõtte nõukogu vastu võtab, ei ole tehtud ametiseisundis – selleks peab vastuvõetud otsusega olema tegemist avaliku ülesande täitmisega<sup>32</sup>. Jällegi – õiguslik alus tegutsemiseks, võib ühes olukorras tähendada, et isik tegutseb ametiisikuna KarS § 288 tähenduses, kuid teises olukorras mitte. Niisiis sõltub ametiseisundi olemasolu lisaks õiguslikule alusele ka tegevuse sisust – funktsionaalsusest – kas täidetakse avalikku ülesannet.

Niisamuti, nagu on igakordse otsustamise ja fakti küsimus asjaolu, kas tehtud toiming või vastuvõetud otsus täidab avalikku ülesannet, tuleb igakordselt eraldi analüüsida, kas protsessi kujundamises osalenud isik on samuti ametiseisundit omav ja seega ametiisik või mitte.

Karistusseaduse kommentaaride seisukoht on, et näiteks kollegiaalse otsuse tegemisel, ei ole tähtsust isiku panuse suuruses või määravuses<sup>33</sup> - seega on kollegiaalse otsuse tegija alati ametiseisundit omav, kui tegemist on avaliku ülesande täitmisega. Siia alla käivad kõikide eraõiguslike juriidiliste isikute juhtorganite tehtud otsused – näiteks osaühingu asutajate otsused, mittetulundusühingute üldkoosoleku otsused jne. Eristavaks kriteeriumiks jääb funktsionaalsus.

Otsustamise vaid sisulise suunamise osas on jäetud siiski teatud reservatsioon, millest võiks järeldada, et igal juhul ja alati protsessi või otsustamise suunamises osalenud isik ametiisiku pädevusega ei tegutse. „Millisest hetkest tuleb otsustamise sisulist suunamist käsitada ametiisiku staatust loovana, on fakti küsimus, mis tuleb lahendada sõltuvalt konkreetse ametiisiku teenistuslikust pädevusest.“<sup>34</sup>

Oluline selle juures, veelkord, on kuivõrd isik saab tulemit mõjutada – kui ta vaid täidab käsku ning tal puudub pädevus asjaolude üle otsustada, ei saa ta olla ametiisik. See tuleneb ka otseselt KVS § 2 lg 3, mis räägib ühelt poolt käsutustehingu tegemisel isiku võimalusest määrata tehingu asjaolusid ning toimingu puhul võimalust määrata toimingu tagajärge mõjutavaid asjaolusid.

Tulles tagasi selle juurde, et nii KarS § 288 lg 1 kui KVS § 2 lg 1 kohaselt pole oluline ülesande täitmise lepinguline alus, kujutame olukorda, kus isik aitab otsust ettevalmistada või on nõu

<sup>31</sup> AS Tallinna Sadama põhikirja - <http://www.portoftallinn.com/?dl=85> (28.02.2016).

<sup>32</sup> RKKKo 3-1-1-98-15.

<sup>33</sup> Pikamäe, P. KarS komm § 288/3.2.

<sup>34</sup> Samas.

andva funktsiooniga. Riigiettevõttes juhtival positsioonil tegutsev isik, kes on nii ametiseisundis kui ka täidab avalikku ülesannet, küsib ühekordselt nõu vabakutseliselt konsultandilt. Konsultant võib KarS § 288 ja KVS § 2 tähenduses samuti muutuda ametiisikuks, kuna osaleb otsuse ettevalmistamises või teisisõnu sisulises suunamises. Tekib aga küsimus – kuivõrd see ettevalmistamises osalev isik peab teadma temalt abi palunud isiku pädevust või seda, missuguse ülesandega seoses temalt nõu küsitakse.

Pelgalt ametiseisundi olemasolust ei piisa aga, et omandada ametiisiku kvaliteeti, kuna ametiseisund otsustamis- ja toimimispädevuse tähenduses iseloomustab ka neid isikuid, kellel puudub seos avaliku võimu teostamisega ja kes tegutsevad vaid erahuvides.<sup>35</sup>

### ***1.3. Avalik ülesanne***

Isik kvalifitseerub ametiisikuna KarS § 288 tähenduses vaid siis, kui ta täidab lisaks ametiseisundile avalikku ülesannet. Niisiis on avalik ülesande täitmine otseseks koosseisutunnuseks süütegude puhul, mis saavad olla toime pandud vaid ametiisiku poolt. Samuti, tulenevalt KVS § 2 lg 1 ja lg 2 toimub ka ametiseisundi tuvastamine avaliku ülesande olemasolu kaudu – s.o õigus või kohustus teha toiming või otsus just avaliku ülesande täitmisel. Seejuures ei ole KarS-is ega KVS-is defineeritud avaliku ülesannet ning Riigikohus on ka öelnud, et selle sisustamisel ei ole võimalik lähtuda konkurentsiseaduse §-s 31 toodud avaliku ettevõtja määratlusele<sup>36</sup>. Avaliku ülesande puhul on tegemist määratlemata õigusmõistega<sup>37</sup>.

Kalle Merusk on „Administratsiooni diskretsioonis“ arutlenud määratlemata õigusmõistete tähenduse üle.<sup>38</sup> Tuginedes mitmetele tuntud õigusteadlastele ning kõrvutades erinevate koolkondade seisukohti, nimetab Merusk määratlemata õigusmõistet teokoosseisu ja hindamise ruumi küsimuseks. Seejuures toob Merusk välja õigusteadlaste vaidlused küsimuste üle, kas määratlemata õigusmõiste on subsumeerimise probleem, tõlgendamise küsimus<sup>39</sup> või hoopis on

---

<sup>35</sup> Pikamäe, P. KarS komm § 288/4.1.

<sup>36</sup> RKKKo 3-1-1-98-15 p 64.

<sup>37</sup> Pikamäe, P. KarS komm § 288/4.1.

<sup>38</sup> Merusk, Kalle. Administratsiooni diskretsioon ja selle kohtulik kontroll. Tallinn: Juura, 1997, lk 67, viide nr 193.

<sup>39</sup> Samas, lk 71 jj.



see seadusandja poolt seaduse rakendajale eesmärgipäraselt jäetud diskretsioon<sup>40</sup>, neist ühtegi otseselt välistamata.

Käesoleva töö autor on seisukohal, et kõik eelnevad on võimalikud, kuid jõuavad enamuses, sh Merusk ise, samasse punkti<sup>41</sup> - „/./määratlemata õigusmõisted sisaldavad erinevaid hinnanguid ning seetõttu ei ole ka normiloogika alusel võimalik teha ühte õiget lahendit;/.../ “. Tuleb rõhutada, et Kalle Merusk on analüüsinud määratlemata õigusmõistet haldusõiguse kontekstis, kus ta loeb administratsiooniks riigivõimu, kellele kuulub iseseisev vastutusala, mis asub väljaspool kohtualluvust. Tegemist on haldusõigusliku diskussiooniga administratsiooni kaalutlusõigusest ning sellest, kas säärased otsused on üldse kohtu poolt kontrollitavad või peaksidki seda olema<sup>42</sup>.

Riigikohus on võtnud seisukoha, et määratlemata õigusmõiste on õigustehniline vahend, mille puhul seadusandja loobub detailsete ettekirjutuste andmisest seadustes enestes, delegerides normi täpsustamise seaduse rakendajale<sup>43</sup>. Määratlemata õigusmõiste sisustamisel peab seaduse rakendaja lähtuma seadusandja juhustest ja eesmärkidest vastava normi loomisel.<sup>44</sup> Tuleb välja tuua, et Riigikohtu eelnimetatud seisukoht on tehtud küll põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse raames, kuid vaidluse sisu oli haldusõiguslik – kehtetuks tunnistati kohaliku omavalitsuse määrus, mis määratles alkoholireklaami keelupiirkonnad.

Lisaks antud töös arutletavatele seostele määratletuse põhimõttega on seadusandja-poolne enda kohustuse delegerimine täitevvõimule küsitav ka võimude lahususe printsiibist tulenevalt. Käesoleval juhul on seadusandja oodanud mõiste *avalik ülesanne* sisustamist kohtupraktika kaudu – seega delegerinud oma ülesande seaduse sisustamisel hoopis kohtuvõimule.

Asetades määratlemata õigusmõisted karistusõiguslikku konteksti avab see hoopis uue problemaatika – eelkõige konflikti *nulla poena sine lege* põhimõtte ja määratletuse põhimõttega. Kui KarS-i süüteo koosseisutunnus on määratlemata õigusmõiste, mille suhtes seadusandja teadlikult on jätnud sisu lahtiseks ning õiguskirjandus jaatab, et puudub vastus selle definitiivse ning ühese tähenduse osas, siis kuidas on võimalik isikul, kes otsib seadusest juhiseid „õige“ käitumiseks, vältida kriminaalõiguslikku vastutust.

---

<sup>40</sup> Samas, lk 70.

<sup>41</sup> Erineval seisukohal on autorid, kes leiavad, et määratlemata ja määratletud õigusmõistete erinevus on vaid kvantitatiivset laadi ning järeltavad sellest, et ka määratlemata õigusmõistete puhul on võimalik vaid üks „õige lahend“. Vt lähemalt Merusk, K. 1997, lk 69-70 ja seal allviide 201.

<sup>42</sup> Merusk, K. 1997, lk 78 jj.

<sup>43</sup> RKPJKo 3-4-1-5-05 p 16.

<sup>44</sup> RKPJKo 3-4-1-5-05 p 16.

Kuigi põhiseadusest tuleneb nõue, et seadus peab olema kirjutatud piisavalt selgelt, et inimesel oleks võimalik selle järgi oma käitumist kujundada, on karistusseadustik õigusosalase väljaõppeta inimese jaoks kõike muud kui kergesti mõistetav. Seda alates kolmeastmelisest deliktisüsteemist, mille olemasolu ja tähendusega pole laiem auditoorium kursis, ning ka konkreetsete seadusest tulenevate terminite nagu näiteks *võõras vallasasi* sisustamise tõttu elementidega, mis seaduses otseselt kirjas ei ole. Tekib küsimus, mille poolest siis avaliku ülesande termin erineb, kui oleme niigi aktsepteerinud, et ilma juristi abita ei ole nõutav karistusseadustikust aru saamine.

Vahe ongi siinkohal selles – et *võõra vallasasja* sisustamiseks on olemas õigusteoreetilised seisukohad ning tõlgendus. Vastava ala jurist suudab isikule selgitada, mis täpselt sinna alla läheb ning kas isikut huvitav konkreetne juhus ka selleks kvalifitseerub. Määratlemata õigusmõiste puhul nagu avalik ülesanne seda on, aktsepteerivad juristid ühiselt, et metoodika piiritlemiseks ja sisu kindlaks tegemiseks puudub. Inimesel puudub võimalus saada professionaalilt tõsikindlat vastust seaduse tähenduse kohta.

Karistusseadustiku kommentaarid pöörduvad ääri-veeri avaliku ülesande sisustamiseks ametisüütegudega kaitstavate õigushüvede poole, tuues välja, et ametialaste süütegude peatükiga kaitstava õigushüve rikkumist saab etteheita vaid nendele, kelle ülesandeks ei ole kitsalt vaid individuaalhüvede edendamine<sup>45</sup>. KarS 17. peatükk ei määratle siiski ametisüütegude mõistet mitte õigushüve kaudu vaid süüteo subjekti – ametiisiku – mõiste abil.<sup>46</sup> Jääb mõneti ebaselgeks, milliseid õigushüvesid siis ametisüüteod kaitsma peaksid või milliste hüvede eest peaksid hea seisma ametiisikud avalikku ülesannet teostades.

Ametisüütegude ning seekaudu ka avaliku ülesande sisustamisega kaitstavate õigushüvede tähtsus ilmneb eriti, kui hakata analüüsima kooskõla põhiseadusest tuleneva määratletuse põhimõttega<sup>47</sup>. Kuna PS § 23 lõikest 1 tulenevalt peab olema süütegu selgelt määratletud ning selle põhiõiguse riive on aktsepteeritav vaid teiste põhiõiguste või muude põhiseaduslikku järku väärtuste kaitseks, ei ole võimalik võtta seisukohta, et ametisüütegude puhul kaitstavaid õigushüvesid ei ole. See tähendaks, et pole üleüldse karistusõigusliku kaitse vajadust. Ilmselgelt ei vastaks selline seisukoht ka tegelikkusele. Samuti, nagu eelnevas lõigus välja toodud, seisneb õigushüve väärtus siinkohal ka abistavas käes, kuidas kindlaks teha, kas isik on ametiisik või mitte – kas tal oli ülesanne avalike huvide edendamiseks.

---

<sup>45</sup> Pikamäe, P. KarS komm § 288/4.1.

<sup>46</sup> Samas, 17 ptk/1, lk 712.

<sup>47</sup> Määratletuse põhimõttest lähemalt käesoleva töö peatükis 2.2.

Olemuslikult võibki avalike ülesandeid iseloomustada kui avalike huvide poolt determineeritud, objektiivselt eksisteerivaid ülesandeid, mis on seadusandja poolt sellistena tunnetatud ja seaduses sätestatud kui riigiülesanded või antud täitmiseks ühiskonna erinevatele institutsioonidele või võetud viimaste poolt vabatahtlikult täitmisele.<sup>48</sup>

Avalike ülesannete tähenduse ning piiride üle on õigusteadlaste seas käimas laiem diskussioon, seotuna nii karistusõiguse valdkonnaga, kuid mitte ainult. Suurbritannias on arutus seotud teiste seas näiteks hoolekandeteenuste valdkonnaga – riigil on kohustus tagada majutus ja hooldus isikutele, kes pole võimelised enda eest ise hoolt kandma. Hooldusteenust ostab riik ettevõtelt, mis on tekitanud küsimuse, kas need eraisikud täidavad avalikku ülesannet ja kas seda tehes saab teenuse pakkujalt nõuda samasugust vastutust nagu riigilt või nagu tavaliselt erasektori teenuseosutajalt.<sup>49</sup> Kate Markus on seejuures arvamisel, et ettevõtja ees on vaba valik, millisesse valdkonda siseneda ja millega tegeleda. Kui juriidiline isik on otsustanud osutada teenust, mis kattub avaliku ülesandega, siis võtab ta Markuse hinnangul endale kohustuse viia end kurssi olemasolevate piirangutega selles valdkonnas.<sup>50</sup>

Võrdlevas analüüsis Hollandi õiguse kohta võetakse seisukoht, et era- ja avalikuõiguse üksteisest eristamine on multifunktsionaalne ning sõltub kontekstist.<sup>51</sup> Kohtupraktikale tuginedes jaotavad autorid piiripealsed juhtumid, kus on keeruline aru saada õigussuhte olemusest avaliku ülesande täitmisel kaheks. Esimeseks olukorrad, kus „klassikaline haldusorgan“ on eraõiguslikus positsioonis, kuid kohus on tema tegutsemise siiski liigitanud avaliku ülesande täitmiseks. Need on väga harvad olukorrad, kus haldusorgan ei täida otseselt seadusega temale antud ülesannet ning õigussuhte liigitub eraõiguslikuks, kuid tulenevalt situatsiooni eripärasusest, võib siiski tegemist olla avaliku ülesande täitmisena. Teise ning rohkem levinuna tuuakse välja nn „haldusorgani käepikendused“, kus tegutsejaks on klassikaliselt mitte haldusorgani vaadeldav üksus, eraõiguslik juriidiline keha. Seejuures ei tegutseta mingil seadusest tuleneval alusel, see tähendab, et puudub mingi volitusnorm, mille alusel peaks organisatsiooni tegevus arusaadavalt olema avalik-õiguslik. Kohtupraktika liigitab need organisatsioonid avalikku funktsiooni täitvaks, kui a) need tegutsevad peamiselt avalikest vahenditest määratud toetuse alusel ning b) „klassikaline haldusorgan“ on heaks kiitnud kriteeriumid, mille alusel toetusi kodanikele edasi määratakse.<sup>52</sup> Seejuures osutavad artikli

<sup>48</sup> Merusk, Kalle. Avalike ülesannete eraõiguslikele isikutele üleandmise piirid. – *Juridica*. 2000/VIII, lk 499.

<sup>49</sup> Markus, Kate. Leonard Cheshire Foundation: what is a public function? – *European Human Rights Law Review*. 2003/I, lk 92-100.

<sup>50</sup> Samas.

<sup>51</sup> Jurgens, Gerdy. Van Ommeren, Frank. The public-private divide in English and Dutch law: a multifunctional and context-dependant divide. – *Cambridge Law Journal*. 2012/71, No 1, lk 172-199.

<sup>52</sup> Samas.

autorid Jurgens ja Van Ommeren, et nn „haldusorgani käepikendusena“ tegutsevaid organisatsioone on Hollandis väga vähe ning sisuliselt ainukesed näited ongi sellised, kus kodanikud saavad toetusi taotleda (näiteks endistele söekaevuritele suunatud toetused, kes põevad kopsuhaigust silikoosi). Küll aga on oluliselt rohkem organisatsioone, mis tegutsevad avaliku rahastuse arvelt, kuid nende tegevuse ei liigitu avaliku ülesande täitmisena.

Erinevalt Hollandist, on Suurbritannias juhtumeid, kus eraõiguslik organisatsioon võib osutada avalikku ülesannet täitvaks, oluliselt rohkem ning kohtupraktikaga on välja kujundatud mitmeid teste, mille alusel avalik ülesande täitmist tuvastada. Neist märgilisem kohtuotsus pärineb aastast 1986, mil Court of Appeal tegi nn Datafin-i kaasuses otsuse<sup>53</sup>, pärast mida hakati avaliku ülesande täitmist eraõigusliku isiku poolt hindama paljudes lahendites ning töötati välja erinevaid „teste“ sarnaste olukordade tuvastamiseks.<sup>54</sup> Datafini kaasuses otsustas Court of Appeal, et ülevõtmistehingute üle kontrolli teostav Panel on Takeovers and Mergers, mis varasemalt oli vastutanud vaid lepingu- ja deliktiõiguse alusel, teostab avalikku ülesannet ja selle tegevust on seetõttu pädev kontrollima ka nn halduskohus. Kuivõrd antud juhul puudus nii lepinguõiguse kui deliktiõiguse järgi õigussuhe sootuks, oleks vastupidine otsus tähendanud, et Panel on Takeovers and Mergers tegevus mingites küsimustes ei oleks ühegi kohtu kontrollile allunud.

Colin D. Campbell annab ülevaate brittide poolt kasutatavatest kohtupraktika poolt kujundatud „*but-for*“ testist, „seadusega põhjendatuse testist“ ning pakub ka ise välja „monopoolsuse“ testi, mida kasutatakse eelkõige kohtualluvuse määramisel.<sup>55</sup> „But-for“ testi kohaselt täidetakse eraõigusliku juriidilise isiku poolt avalikku ülesannet, kui eraõigusliku juriidilise isiku puudumisel, täidaks haldusorgan neid ülesandeid ka ise. Seejuures puuduvad täpsemad kriteeriumid, millele tuginedes hinnangut teha. „Seadusega põhjendatuse testi“ järgi täidab organisatsioon avalikku ülesannet, kui organisatsiooni tegevus on mingit pidi seadusega reguleeritud, mis näitab seost avaliku võimuga.

Eeltoodust näeme, et avaliku ülesande sisustamisel on arvamusi mitmeid. Ka käesoleva töö autor on seisukohal, et avaliku ülesande olemuse sisustamisel tuleb arvesse võtta konteksti – sealhulgas nii kohalikku õigussüsteemi ja selle eripärasid kui ka ettetulevat situatsiooni. Seetõttu, on võimalik küll näha sarnasusi ja tõmmata paralleele teiste riikide käsitlestega, kuid

---

<sup>53</sup> R. v Panel on Takeovers and Mergers Ex p. Datafin Plc, Court of Appeal (Civil Division), 05.12.1986

<sup>54</sup> Jurgens, Gerdy. Van Ommeren, Frank. The public-private divide in English and Dutch law: a multifunctional and context-dependant divide. Cambridge Law Journal 2012/71, No 1, lk 172-199.

<sup>55</sup> Campbell, Colin D. The nature of power as public in English judicial review. Cambridge Law Journal 2009/68, No 1, 90-117.

avaliku ülesande määratlemisel peab iga riik leidma oma lahenduse. Seda juba ainuüksi seetõttu, et vajadus definitsiooni järele tuleneb erinevast õiguslikust probleemist. Teadvustada tuleb sedagi, et avaliku ülesande defineerimist ei mõjuta ainult õiguslikud argumendid, vaid ka poliitilised ja pragmaatilised küsimused<sup>56</sup>.

Jaan Sootak on defineerinud õigushüvet „kui inimese eksistentsiks ja sotsiaalseks kooseluks vajalikku elulist hüve, seega sotsiaalset väärtust, mille kaitsmiseks tuleb rakendada riigi karistusvõimu“ ning toonud välja, et õigushüve võib olla nii individuaalne (nt elu, tervis, kehaline puutumus) kui kollektiivne (nt riik, avalik rahu).<sup>57</sup> Kuna ametisüüteod ei kaitse kellegi individuaalset heaolu, tuleb otsida nende poolt kaitstavaid õigushüvesid kollektiivsete seast. Ametisüüteod kaitsevad riigi toimimist, täpsemalt võiks öelda ka riigi korrakohast toimimist.<sup>58</sup> Niisiis on ametialased kuriteod laiemas tähenduses riigivastased, kuid kitsamalt võttes ka riigi valitsemisvõimu ja haldustegevust kahjustavad.<sup>59</sup>

Ametisüüteod on oma olemuselt tihedalt seotud majanduskaristusõigusega, kuna ametisüüteost saadav kasu ning seetõttu ka initsiatiiv on alati kellegi erahuvi. Lihtsaim näide on altkäemaks, mis ebaausa meetmena on keelustatud nii avalikus sektoris kui erasektoris. Iga altkäemaks avalikus sektoris tähendab lihtsustatult, et isiklikku kasu saavad kaks poolt eraisikuna – ametnik, kes altkäemaksu vastu võtab ning kes seejärel mingil viisil soodustab altkäemaksu andja huvisid. Tüüpiliselt on ametisüütegude ja erasektori korruptsiooni sarnasus ka, et tegemist on peitkuritegudega, mida raske avastada. Selle tingib suuresti ka asjaolu, et ründe all ei ole kellegi individuaalne õigushüve. Sageli ei ole kedagi, kes isiklikult saab öelda, et selle kuriteo tõttu on tema millestki ilma jäänud või tema olukorda halvendatud.

Eelnevast võiks justkui tuleneda, et kui ametisüüteod on riigivastased, peaks isikute, kelle käitumise kontrollimisest kriminaliseerimise kaudu ollakse huvitatud, olema laiemas tähenduses riigiametnikud. Siiski, kuna organisatsiooniline kriteerium siinkohal puudub, võib avalikku ülesannet täita ka eraõiguslik juriidiline isik, kui temale on avaliku võimu teostamine delegeeritud<sup>60</sup>. Delegeerimine saab toimuda kas formaalse (nt riigi poolt avaliku ülesande täitmiseks eraõigusliku juriidilise isiku loomine), funktsionaalse (nt notarile avaliku tõestamismenetluse läbiviimise ülesande andmine), materiaalse delegatsiooni (nt teenuste

---

<sup>56</sup> Jurgens, Gerdy. Van Ommeren, Frank. The public-private divide in English and Dutch law: a multifunctional and context-dependant divide. Cambridge Law Journal. 2012, 71(1), lk 172-199.

<sup>57</sup> Sootak, Jaan. Kriminaalpoliitika. Tallinn: Juura, 2015, lk 118.

<sup>58</sup> Pikamäe, P. KarS komm , 17.ptk/1.

<sup>59</sup> Järvesaar, Ott. Sootak, Jaan. Riigikohtu praktika ametialaste kuritegude asjades. – Juridica 2002/II, lk 88.

<sup>60</sup> Pikamäe, P. KarS komm § 288/4.1.

osutamise privatiseerimine, mille tagamine on riigi kohustus) või läänimise (nt täitemenetluse läbiviimise üleandmine kohtutäiturile) vormis<sup>61</sup>.

Kuna ka ametiisiku mõistet on korduvalt seadusega ümber kujundatud, ei saa öelda, et oleks välja kujunenud kohtupraktikat, millest üheselt juhinduda avaliku ülesande sisustamisel<sup>62</sup>.

Kuigi korruptsioonivastase seaduse eelnõu autorid seletuskirjas nendivad, et Eestis nüüdseks kasutusel olev ühtne regulatsioon kõigile „ametnikele“ on haruldane, peavad eelnõu autorid sellist lähenemist õigustatuks õiguse ühtluse ja selguse aspektist<sup>63</sup>.

#### ***1.4. Eraõiguslike juriidiliste isikute töötajad ametiisikutena***

Olles eelnevalt kindlaks teinud, et ametiisikuna kvalifitseerumiseks on oluline ametiseisundi olemasolu ja avaliku ülesande faktiline täitmine, nähtub sellest, et ametiisikud ei pruugi olla vaid avalikud teenistujad. Õigupoolest puudub karistusseadustiku ja korruptsioonivastase seaduse põhjal alus arvatagi, et regulatsioon puudutab vaid haldusorganite töötajaskonda, kelledest samuti kõik ei ole avalikud teenistujad avaliku teenistuse seaduse tähenduses.

Asutuse liigitus või õiguslik vorm ei ole tunnus ametiisiku mõiste määratlemisel puhul, kuid kuna ametiisik peaks täitma avalikku ülesannet, on õigustatud küsimus, mis asutusega seoses see saab tekkida. Millise asutusega tekkinud õigusliku suhte alusel saab isik olla ametiseisund avaliku ülesande täitmiseks, taandub küsimuseks, milline asutus saab üleüldse avalikku ülesannet täita. Üpris iseenesest mõistetavalt täidavad avaliku ülesannet riigiasutused, kohalikud omavalitsused ja avalik-õiguslikud juriidilised isikud. Eelnevas alapeatükis väljatoodu kohaselt on võimalik riigipoolne avaliku ülesande täitmise delegeerimine mistahes eraõiguslikule juriidilisele isikule. Kuigi delegeerimise alused seejuures on piiratud, pole ka sellest tulenev piiritus täiesti selge ning kitsas. Küsimus, kas konkreetse toimepanija poolt täidetavad ülesannet lugeda avalikuks või mitte, võib olla ka vaieldav riigiõiguse seisukohast<sup>64</sup>. Priit Pikamäe on siinkohal toonud näiteks kaubanduskeskuse turvateenistuja, jättes lahtiseks

<sup>61</sup> Pikamäe, P. KarS komm § 288/4.1.

<sup>62</sup> Pikamäe, P. KarS komm § 288/4.2.

<sup>63</sup> KVS eelnõu nr 192, allmärkus nr 9, lk 10

<sup>64</sup> Pikamäe, P. KarS komm § 288/4.1.

küsimuse, kas ta täidab avalikku ülesannet kaitstes avalikku korda või tegutseb ta vaid eraõiguslikult turvaseaduse ning hädakaitseõiguse alusel<sup>65</sup>. Samuti pole Riigikohtu praktika seni toonud välja, et ametiseisundi ning avaliku ülesande täitmise kindlaks tegemisel, oleks piiranguks selge delegerimise olemasolu.

Kalle Merusk on toonud välja neli erinevat avalike ülesannete üleandmise mudelit:

- 1) avaliku võimu pädevusega ülesannete üleandmine eraõiguslikele isikutele – eraõiguslikud subjektid muutuvad sellega haldusekandjateks ning teostavad ülesandeid enda nimel;
- 2) avalike ülesannete üleandmine riigi või omavalitsusüksuste või ka teiste avalik-õiguslike juriidiliste isikute poolt moodustatud eraõiguslikele isikutele, kes on üldjuhul allutatud eraõiguslikule režiimil;
- 3) avalike ülesannete üleandmine eraõiguslikele isikutele, sealjuures riik või omavalitsusüksus tagab ülesande täitmise järelevalve;
- 4) avalike ülesannete üleandmine eraõiguslikele isikutele ning ülesannete täitmise allutamine täies ulatuses vabale konkurentsile.<sup>66</sup>

Kuigi 01.02.2015 jõustunud karistusõiguse revisjoniga lahutati erasektori korruptsioonisüüteo ametialaste süütegude peatükist, ei ole see eeltoodu põhjal sugugi absoluutne. Aususe kohustuse rikkumise kriminaliseerimisega erasektori korruptsioonisüütegude puhul kaitstakse erinevaid õigushüvesid kui ametisüütegudega<sup>67</sup>. Erasektori puhul on kaitstavateks väärtusteks majanduse areng ja vaba konkurents.

Kuivõrd saab aga öelda, et eraõigusliku juriidilise isiku töötajal või muus lepingulises suhtes oleval isikul, on ülesanne avalike huvide edendamiseks ja kuivõrd saab öelda, et neil seda pole? Piir on siinkohal hägune või, kui öelda otse, siis käesoleva töö autori seisukoha järgi piir puudub täielikult. Seetõttu on võimalikud avaliku ülesannete üleandmine eraõiguslikele isikutele KarS § 288 lg 1 tähenduses kõigil eelnimetatud Kalle Meruski poolt välja pakutud viisil.

Riigikohtu seisukoha järgi võib mistahes eraõigusliku juriidilise isiku töötaja osutada ametiisikuks – sealjuures pole oluline, et eraõigusliku juriidilise isiku on asutanud justnimelt riik: „Avalik ülesanne ei tähenda tingimata seda, et tegemist peab olema täidesaatva riigivõimu

---

<sup>65</sup> Samas.

<sup>66</sup> Merusk, K. 2000, lk 505-506.

<sup>67</sup> Pikamäe, P. KarS komm 17.ptk/2.5, lk 714.

volituse kasutamiseks. Avaliku ülesande olemus ei muutu sellest, et seda ülesannet täidab eraõiguslik isik.<sup>68</sup> Kitsamalt korruptsioonivastase seaduse tähenduse kontekstis pidas Riigikohus oluliseks, et nii avalikku võimu ja sellel põhinevat mõju ning teavet kui ka avalikke ressursse kasutatakse üksnes avalikes huvides, s.t korruptsioonivabalt. Ometi peab avalik ülesanne KVS § 2 lg 1 järgi olema ette nähtud vahetult seadusega, seaduse alusel või tõlgendamise teel õigusnormist tuletatav.<sup>69</sup> Nii näiteks tuleb riigi osalusega äriühingu puhul silmata riigivaraseadust<sup>70</sup>, kuid endiselt jääb kehtima reegel, mille kohaselt osad ülesanded võivad olla avalikku laadi ja teised mitte – st tuleb iga konkreetset olukorda eraldi vaadelda.

Tuleb siiski nentida, et seadusandja eraõiguslikke juriidilisi isikuid KarS § 288 lg 1 tähenduses ametiisikutena ei näinud. Seaduseelnõu, millega KarS § 288 lg 1 tänasel kujul kehtestati, seletuskirjas on kasutatud kasutatud ametiisiku sünonüümina „avalik-õiguslik ametiisik“.<sup>71</sup> Tõsi, sel hetkel kehtis veel KarS § 288 lg-s 2 ka eraõiguslikku ametiisikut sätestav definitsioon, mille kohta olid erinevad rahvusvahelised institutsioonid nagu GRECO, Euroopa Komisjon ja ÜRO teinud soovitusi seda muuta, kuna piir erasektori ja avaliku sektori korruptsiooni vahel ei olnud KarS-is piisavalt selge.<sup>72</sup>

Varasemalt on veel näiteks Riigikohus jõudnud järeldusele, et kuna vanglal on seadusest tulenev kohustus tagada vangidele võimaluse osta vanglas lubatud esemeid, siis vanglas vastavaid kaupu müüv eraõiguslik juriidiline isik täidab samuti avalikku ülesannet<sup>73</sup>. Viimasel juhul tulenes avaliku ülesande olemasolu samuti seadusest ning avalikke ülesandeid on justkui võrdsustatud haldusülesannetega: „avalikke ülesandeid (haldusülesandeid) võib õiguslikult määratleda kui vahetult seadusega või seaduse alusel haldusinstitutsioonidele pandud ülesandeid või ülesandeid, mis on tõlgendamise teel vastavast õigusnormist tuletatud.“<sup>74</sup> Nimetatud juhul tulenes vaidlus ise küsimusest, kas kaupu müüv eraisik on kohustatud täitma vangi teabenõuet ning esitama ülevaate sisseostuhindadest. Kuna Riigikohus leidis, et müüja täidab avalikku ülesannet, laienes talle ka avaliku teabe seadusest tulenevad kohustest teabevaldajana. Viies selle diskussiooni karistusseadustiku konteksti omab suitsupaki hinna üle kauplemine aga hoopis uue tähenduse nii vangi kui müüja jaoks.

---

<sup>68</sup> RKKKo 3-1-1-98-15 p 60.

<sup>69</sup> Samas p 62

<sup>70</sup> Samas p-d 71-87.

<sup>71</sup> SE 393 seletuskiri. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/download/04dfe448-9c62-4da8-9d40-581aea7e4013/old> (23.03.2016).

<sup>72</sup> Samas.

<sup>73</sup> RKEKm 3-3-4-1-10 p 5.

<sup>74</sup> Samas.



Ka eraõiguslikud juriidilised isikud ise seavad endale eesmärgiks avalike huvide täitmist ning võtavad endale avalikke ülesandeid. Sellegi poolest avalike ülesannete faktiline täitmine ei sõltu organisatsiooni poolt enesele seatud eesmärkidest, vaid seaduses sätestatud avalike ülesannete täitmisest. Et Eesti on olemuselt kaldumas sotsiaalse riigi poole ning on palju erilaadseid tegevusi seadustesse kirja pannud, leiab faktilisi avalike ülesannete täitjaid ka erasfäärist.

Seega ei pea avalikku ülesannet täitev eraisik olema mainitud otsesõnu õigusnormist, vaid tema roll avaliku ülesande täitjana on tuletatav ka õigusnormi tõlgendamise teel. Olles eelnevalt välja toonud lahendusi, kus Riigikohus on tuvastanud avalikku ülesannet täitvaid eraisikuid, tuuakse käesolevas töös alljärgnevalt näitena veel mõningaid eraõiguslikke juriidilisi isikuid, kes käesoleva töö autori hinnangul täidavad avalikku ülesannet.

Sihtasutuse Poliitikauuringute Keskus Praxis kodulehel seisab, et nimetatud organisatsioon on kodanikualgatuslik, sõltumatu ja avalikes huvides tegutsev mõttekoda<sup>75</sup>. Samas kirjutatakse ka, et mõttekoja missioon on luua mõjusaid lahendusi poliitikakujundajatele ning nad aitavad kaasa Eestit edasi viivate oluliste muutuste sünnile. Kodulehel rubriigis „mida teeme“ ja alapunktis „anname nõu“ leiab järgneva kirjelduse: „Seni oleme peamiselt nõustanud riigiasutusi ja pakkunud tuge selleks, et valdkondlik strateegiaprotsess tulemusteni jõuaks. Näiteks aitasime läbi mõelda, mis võiksid olla Eesti lõimumiskava 2007–2013 rakendusplaanis kõige vajalikumad ja mõjusamad sammud. Selleks tegime taustatööd, nõustasime plaani koostajaid kogu protsessis, kaasasime osapooli ja kirjutasime soovitusel.“ Poliitika kujundamise ülesanne vastavas valdkonnas on sätestatud iga ministeeriumi kohta käivas Vabariigi Valitsuse määruses. Nii on Vabariigi Valitsuse määruses nr 284 „Kuluturiministeeriumi põhimääruse kinnitamine“ artikli 7 punktis 9<sup>1</sup> toodud lõimumispoliitika eesmärkide kavandamine ja elluviimine<sup>76</sup>. Sihtasutus Poliitikauuringute Keskus Praxis on täitnud Eesti lõimumiskava väljatöötamisse panustamisel avalikku ülesannet, kusjuures protsessis osalenud töötajad on omades ametiseisundit osalenud otsuse tegemises või sisulises suunamises KVS § 2 lg 2 p 1 tähenduses, olles järelikult ametiisikud ka KarS § 288 tähenduses. Seejuures ametiseisundi olemasolu võib tuleneda ministeeriumi poolsest arvamuse tellimisest või poliitikakujundamise protsessi kaasamisest, kuid ka mõttekoja kui asutuse sisesest töökorraldusest.

---

<sup>75</sup> Sihtasutus Poliitikauuringute Keskus Praxis koduleht. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.praxis.ee/organisatsioon/mottekoda/> (17.04.2016)

<sup>76</sup> VV määrus nr 284 „Kuluturiministeeriumi põhimääruse kinnitamine“ - RT I, 04.08.2015, 6

Eesti Jalgpalli Liit (edaspidi EJL) on põhikirja<sup>77</sup> artikkel 4.2 kohaselt iseseisev mittetulundusühing, mis on loodud vaba algatuse alusel jalgpalli edendamiseks ja jalgpallitegevuse koordineerimiseks ning mis ühendab Eestis jalgpalliga tegelevaid mittetulundusühinguid. EJL põhikirja artikkel 5 sätestab organisatsiooni eesmärgina heategevusliku jalgpalli edendamise Eestis, jalgpallitegevuse juhtimise ning Eesti jalgpalli esindamise rahvusvahelistes jalgpalliorganisatsioonides ja avalikkuse huvides. Artikkel 7 alapunktide järgi võtab EJL endale muu seas ülesandeks jalgpalli arengusuundade väljatöötamise ning elluviimise, kõikide jalgpalliga seotud rahvusvaheliste spordisuhete koordineerimise, Eesti rahvusvõistkonna ettevalmistamise ning nendega võistlusele mineku. Samuti on EJL oma põhikirja artikli 4 alapunktis 3 nimetanud ennast jalgpallitegevuse juhtimise ainupädevust omavaks Eesti Vabariigi territooriumil.

Jalgpalli spordi arendamise ning koordineerimisega täidab EJL mitmeid Kultuuriministeeriumi kanda olevaid avalikke ülesandeid. Näiteks sätestab juba eelnevalt viidatud Vabariigi Valitsuse määruse nr 284 artikkel 7 kultuuriministeeriumi ülesannetena ka spordi ja liikumisharrastuse üldiste arengusuundade määramise ning koostöö korraldamise erinevate spordiorganisatsioonide vahel (p 8), samuti ka rahvusvaheliste organisatsioonidega suhete korraldamise (p 27). Avalikud ülesanded seonduvad siinkohal ka veel turvalisuse tagamisega jalgpallivõistlustel, mille kohaseid eesmärke reguleerib Jalgpallivõistluste ja teiste spordiürituste pealtvaatajate vägivalda ning muid korrarikkumisi käsitlev Euroopa konventsioon<sup>78</sup>. Jalgpallivõistlusi korraldab Eestis peamiselt just EJL, mistõttu on ka EJL eraisik, mis täidab konventsioonist tulenevaid nõudeid jalgpallivõistluste nõuetekohasel organiseerimisel, näiteks eraldab võistlejate toetajate grupid tõhusalt, suunates need saabumisel eri sektoritesse (art 3 alapunkt 4b). Seega täidab EJL mitmeid avalikke ülesandeid ning organisatsiooni töötajad on vastavate otsuste vastuvõtmisel ja toimingute tegemisel ka ametiisikud KarS § 288 tähenduses.

Veel üks põhiliselt eraõigusliku regulatsiooni all toimiv valdkond on noorsootöö. Äriregistri andmetel on Eestis 82 noortekeskust, milledest lõviosa tegutseb mittetulundusühingu vormis. Noorsootöö seaduse (edaspidi NTS) § 3 p 2 kohaselt on noorsootööasutus ministeeriumi hallatav riigiasutus, valla või linna ametiasutus, valla või linna ametiasutuse hallatav asutus, eraõiguslik juriidiline isik või eraõigusliku juriidilise isiku ettevõte, mille põhitegevuseks on

---

<sup>77</sup> Eesti Jalgpalli Liidu põhikiri. – Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.jalgpall.ee/docs/P%F5hikiri%2029%2003%202016.pdf> (20.04.16).

<sup>78</sup> Jalgpallivõistluste ja teiste spordiürituste pealtvaatajate vägivalda ning muid korrarikkumisi käsitlev Euroopa konventsioon - RT II 2002, 35, 168.

noorsootöö korraldamine. Isikud, kel noortekeskuses töötades on ametiseisund, on ühtlasi ka ametiisikud KarS § 288 tähenduses, kuna noortekeskused täidavad avalikku ülesannet.

Advokaadibürood töötavad samuti eraõiguslike juriidiliste isikutena. Enamus on valinud osaühingu vormi, kuid on ka aktsiaseltsed. Advokaadid ise aga töötavad käsunduslepingu alusel VÕS § 619 tähenduses<sup>79</sup>. Vabatahtlikkuse alusel pakuvad advokaadid õigusabiteenust ka riigi õigusabi korras. Riigipoolne kohustus tagada vajadusel isikule õigusabi tuleneb põhiseadusest, näiteks §-st 21. Lisaks tuleneb kriminaalmenetluse seadustikust<sup>80</sup> kaitsja tagamise kohustus süüdistatavale kriminaalmenetlusest. Riigi õigusabi liigid ning sellise õigusabi saamise tingimused ja korra näeb ette aga riigi õigusabi seadus<sup>81</sup>. Seega riigi õigusabi tagamine on riigi kohustus, avalik ülesanne, mida reaalselt täidavad advokaadid eraõiguslike juriidiliste isikute töötajatena. Seetõttu on ka riigi õigusabi teenust osutuvad advokaadid ametiseisundi olemasolul ametiisikud KarS-i tähenduses. Kuna aga advokaatide tööülesannetest lähtuvalt on nende otsustusõigus väga lai, teevad nad enamusi oma ametitegevustest just ametiseisundis.

Eeltoodu põhjal tuleb öelda, et kõik eraõiguslikud juriidilised isikud ei ole loodud erahuvides nagu sätestab TsÜS § 25 lg 1. Avalike ülesannete täitjaks võib osutada mistahes erõiguslik juriidiline isik, kelle tegevus kattub sisult mõne riigi poolse ülesandega ning see ülesanne on tuvastatav kas otsesõnu õigusaktist või selle tõlgendamise teel. Avalikud ülesanded jäävad avalikeks ülesanneteks ka siis, kui riik neist loobub ja annab need üle eraõiguslikele isikutele<sup>82</sup>.

### ***1.5. Ametiisiku määratlused teistes riikides***

Olles eelnevalt lahti mõtestanud ametiisiku mõiste Eesti karistusseadustikus, on asjakohane võrrelda, kuidas antud küsimust on lahendatud teistes riikides. Võrdlusena toodud riikide valik on mõjutatud eelkõige kolmest aspektist. Esiteks huvist, mis on tingitud nende riikide geograafilisest lähedusest Eestile – näiteks Soome ja Läti. Teisena on valikusse sattunud Saksamaa, kuna on tihedalt seotud Eestiga kui karistusõiguse valdkonna. Kolmandana on mõjutanud võrdlusena välja toodud riikide valikut nende edukus korruptsiooniga võitlemisel, võttes aluseks 2016. aasta korruptsiooni tajumise indeksis Transparency International

<sup>79</sup> Võlaõigusseadus - RT I, 31.12.2016, 7.

<sup>80</sup> Kriminaalmenetluse seadustik - RT I, 31.12.2016, 46.

<sup>81</sup> Riigi õigusabi seadus - RT I, 28.12.2016, 17.

<sup>82</sup> Merusk, K. 2000, lk 499.

tulemused. Seega, väga madala korruptsioonitaseme poolest, mis seetõttu võiksid pakkuda huvi kui võimalikud eeskujud, on valikus eelkõige Norra, Holland ja Kanada<sup>83</sup>.

Võrdluse näitlikustamiseks on iga lõigu alguses riigi nime järel toodud ka positsioon eelnimetatud korruptsiooni tajumise indeksi pingereas. Olgu ka öeldud, et Eesti oli indeksis 2016. aasta tulemuste kohaselt positsioonil nr 22. Selgituseks tuleb öelda, et kõnealust hinnangut Transparency International poolt ei saa käsitleda kui hinnangut selle kohta, et õigussüsteem edetabeli tipus olevas riigis on ideaalne või veatu. Nagu eelnevalt mainitud peatükis 1.1. – korruptsiooni levikut või rohkust mingis riigis mõjutavad väga mitmed tegurid ning arenenud seadusruum ja õigussüsteemi toimimine on vaid osa neist. Seega võiks korruptsiooni tajumise indeksi uuringutulemuste ning õigussüsteemi omavahelisi seoseid uurida oluliselt põhjalikumalt, et antud küsimuses selgeid järeldusi teha.

Läti (indeksis nr 44) karistusseadustikus käsitletakse 24. peatükis kuritegusid, mida pannakse toime riigi teenistujate poolt.<sup>84</sup> Selle jaotis 316 selgitab, keda peetakse ametiisikuks, kes saab panna toime muude kuritegude seas näiteks altkäemaksu võtmise. Ametiisik (*state official*) on riigivõimu esindaja ja niisamuti on seda ka iga isik, kes püsivalt või ajutiselt teostab oma kohustusi riigi või kohaliku omavalitsuse teenistuses ja kellel on õigus võtta vastu otsuseid, mis on siduvad teistele isikutele. Samuti on ametiisikud riigi või kohaliku omavalitsuse teenistujad, kel on õigus teostada funktsioone, mis seisnevad ülevaatamises, kontrollimises, uurimises, karistamises. Lisaks on ametiisikuna käsitletavat ka need, kes tegutsevad riigi või kohaliku omavalitsuse vara või finantsiliste ressurssidega. Jaotise 316 teine ja kolmas lõige pakuvad nimekirja kõrgetest riigiametnikest ja rahvusvaheliste organisatsioonide töötajatest, keda samuti käsitletakse ametiisikutena. Nende seas on näiteks nimetatud presidenti, Seimi ehk Läti parlamendi saadikuid, ministrid, ametnikud, kes on ametisse valitud või määratud Seimi või ministrite poolt jt.

Soome (indeksis nr 3) karistusseadustikus (*Criminal Code of the Republic of Finland*) on avaliku korruptsiooniga seotud süüteod sätestatud peatükis 40 ning neid saab toime panna vaid ametiisik (*public official*), mille osas on definitsioon 40. peatüki jaotises 11.<sup>85</sup> Ametiisiku termini all peetakse silmas isikut, kes töötab mingis kindlas asutuses. Seejuures pakutakse loetelu asutuste liikidest, mis sinna alla käivad: riik, kohalik omavalitsus, kohalike omavalitsuste liit (*association*), asutus, mida haldab kohalik omavalitsus avaliku õiguse

---

<sup>83</sup> Transparency International 2016. aasta korruptsiooni tajumise indeksi kokkuvõte:

[http://www.transparency.org/news/feature/corruption\\_perceptions\\_index\\_2016](http://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016) (06.03.2017)

<sup>84</sup> OSCE andmebaas Legislationonline: <http://www.legislationonline.org/documents/section/criminal-codes> (26.02.2017)

<sup>85</sup> Samas.

tähtsuses (*co-operative body under public law of municipalities*), parlament, riigi omandis olev ettevõtte, luterlikud ja õigeusu kirikud, Soome Pank, Sotsiaalkindlustusamet, Tööterviseamet, munitsipaalpensioniamet, Munitsipaal Käenduse Keskus, munitsipaal tööturu amet.

Lisaks eeltoodule käsitletakse Soome karistusseadustikus eraldi avalikku ametisse valitud ning isikuid, kes töötavad eelnimetatud asutustes töölepingu alusel. Teatavatel juhtudel on ametiisikuga võrdsustatud ka avaliku võimu teostav isik (*a person exercising public authority*) – 40 peatüki jaotise 11 punktis 5 – kes on defineeritud kui seaduse või määruse alusel tegutseja, kes sisuliselt annab välja haldusakti või valmistab ette selle eelnõu. Seega on ka Soomes ehk midagi sarnast Eesti käsitlusega, kuid see on oluliselt kitsamalt piiritletud – tema õiguslik staatus avaliku võimu teostamisel peab tulenema selgest alusest.

Saksamaa (indeksis nr 10) karistusseadustikus on korruptsioonisüüteo sättestatud 30. peatükis ning võimalike toimepanijatena on nimetatud ametiisikut (*public official*) või isikut, kellele on usaldatud avaliku võimu funktsioon (*person entrusted with special public service functions*). Seaduse üldosa esimeses peatüki teises alapeatükis on leitav terminoloogia osa ning ametiisiku termini definitsioon. 11. jaotise kohaselt on ametiisikud:

- a) avalikud teenistujad või kohtunikud,
- b) muud isikud, kes täidavad ametiisiku funktsioone, või
- c) isikud, keda on muul viisil määratud tööle avalikku teenistusse või teise asutusse või kellele on pandud ülesandeks avaliku halduse teenuseid olenemata organisatsioonilisest vormist ülesannete täitmisel.

Lisaks ametiisiku definitsioonile on samas ka defineeritud, kuidas määratletakse „isikut, kellele on usaldatud avaliku võimu funktsioon“. See on iga isik, kes, olemata ametiisik, töötab või tegutseb asutuse nimel, mis on

- a) ametiasutus või muu asutus, mis täidab halduskohustusi (*administrative services*), või
- b) ühing või muu liit või ettevõtte, mis teostab halduskohustusi avaliku võimu või selle asutuse eest.

Täiendavalt iseloomustab selle isiku kvalifitseerimist, kellele on usaldatud avaliku võimu funktsioon, et seadusest tuleneb talle ülesannete täitmisel hoolsuskohustus.

Norra (indeksis nr 6) karistusseadustik sätestab pettuse, usalduse kuritarvitamise ja korruptsiooniga seotud kuriteod 26. peatükis.<sup>86</sup> Selle peatüki süütegude puhul ei ole toimepanijaks mitte ühegi puhul ametiisik, vaid neid saab toime panna igaüks. Küll aga on seotus avaliku sfääriga käsitletav kui raskendav asjaolu. Nii näiteks sätestab jaotis 276a, et iga isik, kes:

- a) küsib endale või teisele isikule või võtab vastu lubamatu eelise (*advantage*), või võtab vastu pakkumise, mis on seotud positsiooni, ameti või ülesandega, või
- b) annab või pakub kellelegi lubamatut eelist seoses positsiooni, ameti või ülesandega, võetakse vastutusele korruptsiooni eest.

Jaotis 276b sätestab karistatavuse korruptsiooni eest suures ulatuses ning selle tuvastamisel omavad tähtsust, kas tegu on toime pandud ametiisiku poolt (*public official*) või temaga seoses või seoses mõne muu isikuga, kellel on eriline usaldussuhe tema positsioonist (*position*), ametist (*office*) või ülesandest (*assignment*) tulenevalt. Samuti mõjutab suure ulatuse tuvastamist, kas sellega on kaasnenud ulatuslik majanduslik eelis, kas oli risk ulatusliku majandusliku või muud laadi kahju tekkimiseks, kas süüteoga seoses salvestati või valmistati ette võltsitud raamatupidamislikke dokumente.

Seejuures on korruptsioonisüütegusid Norra karistusseadustikus veel, kuid nende ülesehitus on sarnane – st pole eeldust, et neid saab toime panna vaid ametiisik. Seega ei ole Norra karistusseadustikus toimunud selget erasktori korruptsioonisüütegude lahutamist avaliku sektori korruptsioonisüütegudest nii nagu Eestis 2015. aasta alguses jõustunud karistusseadustiku reformi tulemusena.

Hollandi (indeksis nr 8) karistusseadustiku teise raamatu kaheksandas peatükis on toodud tõsised süüteod avaliku võimu vastu ning nende seas on sätestatud jaotises 177 ja 178 ka karistatavus selle eest, kui avalikule teenistujale (*civil servant*) pakutakse hüvesid millegi tegemise või tegemata jätmise eest, mis on seotud selle ametiisiku kohustustega.<sup>87</sup> 28. peatükis käsitletakse kuritegusid võimu kuritarvitamise kohta, sh ka näiteks altkäemaksu võtmine avalike teenistujate poolt jaotises 362.

Hollandi karistusseadustiku jaotis 84 lg 1 selgitab Eesti kontekstis harjumatu kõnepruugiga, et avalike teenistujate termin hõlmab endas üldiste esindusorganite liikmeid (*members of generale representative bodies*). Lõiked 2 ja 3 lisavad, et hõlmatud on ka läbirääkijad (*arbitrators*) ja kõik

---

<sup>86</sup> OSCE andmebaas Legislationonline: <http://www.legislationonline.org/documents/section/criminal-codes> (26.02.2017)

<sup>87</sup> Samas.

relvajõudude personal. Vastavalt jaotisele 354a loetakse avalikeks teenistujaks ka teiste riikide teenistuses olevad isikud, endised avalikud teenistujad. Seejuures on avalikuks teenistujaks olemine käsitletav raskendava asjaoluna karistuse määramisel vastavalt jaotisele 44, kui rikutud on ametiga seotud spetsiifilist kohustust või, kui isik kasutab talle ametiga usaldatud võimu, võimalust või vahendeid kuriteo toimepanemise eesmärgil.

Kanada (indeksis nr 9) kriminaalkodeks, mis sisaldab endas nii materiaalkui menetlusõigust, kriminaliseerib jaotises 119 jj ametnike (*officer*), kohtuametnike (*judicial officer*), munitsipaalametnike (*municipal official*) ja avalike ametiisikute (*public officer*) mõjutamise, neile altkäemaksu pakkumise ja nende isikute poolt hüvede vastuvõtmised või pettust toimepanekud<sup>88</sup>. Eraldi on veel juttu valitsuse ametnikest.

Enne korruptsioonikuritegude peatüki algust defineeritakse kriminaalkodeksi jaotisega 118 järgnevad terminid: valitsus (*government*), kohtumenetlus (*judicial proceeding*). Samuti defineeritakse, spetsiifilisemalt ametiisikuks olemisega seonduvad terminid. Nii on ametiga (*office*) hõlmatud: a) ametikoht valitsuses, b) tsiviil- või militaarkomitee (*civil or military commission*), c) määratud positsioon või töökoht avalikus sektoris (*position or an employment in a public department; (charge ou emploi)*).

Lisaks defineeritakse kriminaalkodeksis ametnik (*official*) kui isik, kes on ametis (*office*) või kes on määratud või valitud täitma avaliku ülesannet, st on funktsionäär (*public duty, fonctionnaire*). Termin avalik ülesanne jääb kriminaalkodeksis defineerimata.

Niisiis toob Kanada kriminaalkodeks ametiisikuna ingliskeelsed terminid nii *officer* kui ka *official*, mille kasutus tundub olevat välja kujunenud valdkonniti. Nii räägib jaotis 119 kohtuametnike (*judicial officers*) altkäemaksust ning alapunktis a täpsustatakse, et selle all võib silmas pidada nii kohtuametnikku kui ka parlamendi liiget või kohaliku omavalitsuse seadusandliku kogu liiget (*legislature of a province*). Seevastu jaotises 120 leiab käsitlust üldiselt ametnikele (*officers*) altkäemaksu pakkumine ning jällegi täpsustatakse alapunktis a, et selle all on hõlmatud kohtunikud, politseiametnikud (*police commissioner*) jt spetsiifilised ametipositsioonid, mis on seotud õigusala, kuid millel pole eestikeeles selget vastet tulenevalt administratiiv- ja kohtusüsteemi erinevustest: „*peace officer, public officer or officer of a juvenile court, or being employed in the administration of criminal law*“.<sup>89</sup>

---

<sup>88</sup> OSCE andmebaas Legislationonline: <http://www.legislationonline.org/documents/section/criminal-codes> (26.02.2017)

<sup>89</sup> Samas. Kanada kriminaalkodeksi jaotis 120 a.

Termin *official* on kasutuses jaotises 121, mis käsitleb valitsusega seotud erinevaid pettusi. Seejuures on käsitletud nii ametisse määratud kui palgatud ametnikke ning samuti ametnike perekonnaliikmeid. Lisaks kasutatakse terminit *official* seoses kohalikus omavalitsuses toimepandavate korruptsioonikuritegudega (jaotis 123) ning kohaliku omavalitsuse ametniku (*municipal official*) termini all mõistetakse kohaliku omavalitsus volikogu liikmeid ning isikud, kes on ametis kohalikus omavalitsuses.

Ametiisiku termini on defineerinud ka Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsiooni (OECD). 21.11.1997 vastuvõetud ning 15.02.1999 jõustunud rahvusvahelistes äritehingutes välisriigi ametiisikutele altkäemaksu andmise vastu võitlemise konventsiooniga on lepitud kokku, et konventsiooniosalised võtavad kasutusele meetmeid tunnistamaks oma õigusaktidega kriminaalkorras karistatavaks välisriigi ametiisikutega seotud korruptsiooni. Sellest tulenevalt on konventsiooni artikkel 1 alapunktis a sätestatud, et välisriigi ametiisik on isik, kes on:

- välisriigis nimetatud või valitud ametikohale, kus ta täidab seadusandliku, täidesaatva või kohtuvõimu ülesandeid;
- isik, kes täidab välisriigi, sealhulgas riigiasutuse või avaliku ettevõtja ülesandeid;
- avalik-õigusliku rahvusvahelise organisatsiooni ametiisik või esindaja.<sup>90</sup>

Seejuures sätestab konventsiooni artikkel 1 alapunkt b, et välisriigi tähenduses on hõlmatud kõik valitsuse tasandid ja allüksused riiklikust kuni kohalikuni.

Eeltoodud ametiisiku määratlustest nähtub, et tüüpiliselt on ametiisikuks olemine seostatav mingi kindla positsiooniga, mis on seostatav ülesannete teostamisega piiritletud asutustest ja/või selgelt piiritletud õiguslikul alusel.

Võrrelduna Eesti ametiisiku definitsiooniga, on käsitlused oluliselt kitsamad ja selgepiirilisemad. Seda iseloomustab juba ainuüksi asjaolu, kuidas tõlgetes ametiisikut nimetatakse:

- *state official* (Läti),
- *public official* (Soome, Saksamaa, Norra),
- *civil servant* (Holland),
- *officer, public officer, municipal official* (Kanada).

---

<sup>90</sup>Rahvusvahelistes äritehingutes välisriigi ametiisikutele altkäemaksu andmise vastu võitlemise konventsioon - RT II 2009, 5, 11.



Võrdlusena võib siia tuua Eesti karistusseadustiku § 288 tõlke ametiisikust, millena on kasutatud *official* – see on ilma eesliiteta *state, public, civil* või *municipal*. Vaid Kanada karistusseadustikus on üksikuna kasutusel *officer*, kuid nagu eelnevalt välja toodud, järgneb sellele siiski seaduses täpsustus valdkonna kohta. Seega on Eestis kasutusel olev ametiisik eripärane selle poolest, et sellel puudub otsene seos haldusorgani töötajate või avalike teenistujatega.

Eeltoodud ametiisikute määratluste kohta täiendavalt üldistusi tehes võib märgata kaht erinevat tüüpi lähenemist – lihtne ja keeruline. Lihtsaid ametiisiku käsitlusi ühendab see, et need ei jäta kuigivõrd ruumi abstraktsetele üldistustele ning on selgelt seotud riigi institutsiooni teenistujatega. Sellistena võiks eelkõige liigitada Norra ja Hollandi ametiisikud. Tinglikult võiks lihtsatena käsitleda ka Läti ja Soome ametiisiku definitsioone, mis on esmapilgul natuke raskemini haaratavad, kuid sisaldavad täiendavalt vaid põhjalikke loetelusid erinevatest positsioonidest või riigiametitest, kus ametiisikud töötavad.

Keerulistena võiks välja tuua Saksamaa ja Kanada, mille karistusseadustikud sisaldavad ennekõike mõistete süsteeme kui lihtsalt üht ametiisiku terminit. Seejuures on need süsteemid väga spetsiifilised, kuid sisaldavad ka abstraktsemaid mõisteid nagu avalik ülesanne ja avaliku võimu funktsioon.

Olles toonud välja eelneva lihtne-keeruline liigituse ning neid kasutavad riigid, joonistub välja veel üks muster. Lihtsamate käsitlustega riigid on ühtlasi ka väiksemad, kui need riigid, mis kasutavad keerulisemaid. Saksamaa ja Kanada on mõlemad suure rahvaarvuga föderaalriigid, mis on unitaarriigiga võrreldes ka keerulisemate halduskorraldustega. Seega võib olla üks põhjusi, miks on kasutusele võetud keerulisemad ametiisiku käsitlused, et erinevatel positsioonidel töötavaid ametiisikuid on sedavõrd palju, et nii-öelda lihtsam käsitlus ei suuda katta riigi vajadusi.

## 2. Määratletuse põhimõte

### 2.1. Määratletuse põhimõtte olemus

Põhiseaduse § 23 sätestab esimeses lõikes õigusriigi olulise põhimõtte: „Kedagi ei tohi süüdi mõista teo eest, kui seda tegu ei tunnista kuriteoks seadus, mis oli jõus toimepanemise ajal.“ Samasisuline nõue, mida õigusteadlased tunnevad ka ladinakeelse väljendina *nullum crimen nulla poena sine lege*<sup>91</sup> (edaspidi *nullum crimen*), tuleneb ka KarS § 2 lg-st 1. Olles täpne, on *nullum crimen* põhimõtte veelgi pikem: *nullum crimen, nulla poena, sine lege scripta, stricta, paevia*<sup>92</sup> – mille juures *stricta* tähistab täpselt määratletuse nõuet.<sup>93</sup>

*Nullum crimen* põhimõtte esemelise kaitseala juures võib välja tuua kolm põhilist aspekti<sup>94</sup>:

- 1) süüteos saab süüdi tunnistada vaid parlamendi poolt vastuvõetud seaduse alusel – siit lähtub ka määratletuse nõue;
- 2) analoogia keeld süüteotunnuste puhul;
- 3) isiku olukorda raskendava karistusõigusnormi tagasiulatuva jõu keeld.

Lisaks eelnevale on PS § 13 lg-st 2 tuletatav õigusselguse põhimõtte, mis on olemuslikult *nullum crimen* põhimõttega vahetus seoses. Olukorras, kus norm on kirja pandud ebaselgelt, piisavalt määratlemata, võib tekkida ka vastuolu EIÕK art 7 lg 1, PS § 23 lg 1 ja KarS § 2 lg-ga 1. Nii on mõtekas silmas pidada koos määratletuse põhimõttega ühtaegu nii *nullum crimen* põhimõtet kui ka õigusselguse põhimõtet. PS § 13 lg 2 annab igaühele kaitse riigivõimu omavoli eest ning sellest tulenebki õigusselguse põhimõtte, mida on samuti nimetatud määratletuse põhimõtteks. Õigusselguse põhimõtet on lisaks nimetatud ka veel määratletuse, definiitsuse ja definitiivsuse põhimõtteks<sup>95</sup>. Seevastu on Riigikohus pidanud määratletuse põhimõtte allikaks ka PS § 23 lg

<sup>91</sup> Autori tõlge: pole ühtki kuritegu ega ühtegi karistust ilma seaduseta.

<sup>92</sup> „/.../isiku tegu ei saa lugeda süüteoks ja teda ei tohi selle eest karistada, kui seda tegu ei olnud tunnistatud süüteoks kirjaliku, (täpselt) määratletud ja enne teo toimepanemist jõustunud seadusega/.../“Põhiseaduse kommentaar, lk 302, p 1; *nullum crimen* põhimõtte kujunemisest ja selgitustest loe: Sootak, Jaan. Kriminaalpoliitika. Tallinn: Juura, 2015. lk 47-52.

<sup>93</sup> *Stricta* asemel on määratletuse nõuet tähistatud kõnealuses põhimõttes ka terminiga *certa* – vt nt Sootak, Jaan. 2015, lk 52.

<sup>94</sup> Kergandberg, Eerik. PS komm §23/3.1.-3.3. Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 3. vlj. Tallinn: Juura, 2012.

<sup>95</sup> Ernits, Madis. PS komm§ 13/5.

<sup>196</sup>, mistõttu võiks määratletuse põhimõtet karistusõiguslikus kontekstis käsitleda ka kui õigusselguse valdkonnaspetsiifilist avaldumisvormi<sup>97</sup>.

Siinkohal tekib küsimus määratletuse põhimõtte ning õigusselguse põhimõtte omavahelisest suhestumisest, kus tulebki mängu *nulla crimen* põhimõte, mis käesoleva töö autori arvamuse kohaselt võiks anda määratletuse põhimõttele rangema tähenduse tulenevalt karistusõigusliku regulatsiooni suuremast repressiivsusest, võrreldes teiste õiguse valdkondadega. Antud seisukohta kinnitab kaudsalt ka Riigikohus, kuna on välja toonud, et selgemad ja täpsemad peavad olema just need normid, mis võimaldavad isiku õigusi piirata ja isikule peale panna kohustusi.<sup>98</sup> Täiendavalt on Riigikohus leidnud, et tegude suhtes, millega võivad kaasneda kriminaalõiguslikud tagajärjed, on õigusselgus eriti oluline.<sup>99</sup>

Näide kriminaalõiguse kitsast tõlgendusest on olukord, kus mopeediga sõitnud isikut sooviti karistada mootorsõiduki liiga kiire juhtimise eest, kuid Riigikohus leidis, et mopeed pole seaduse kohaselt mootorsõiduk<sup>100</sup>. Mootorsõiduki kriteeriumiteks olid seaduse kohaselt vaid mootori töömaht ning valmistajakiirus, millede kohaselt aga mopeed mootorsõidukiks ei liigitunud. Riigikohus leidis, et täiendava kriteeriumi kasutamine tähendaks karistusõiguse laiendamist ja selle kaudu menetlusliku isiku olukorda raskendavat tõlgendamist, mis oleks vastuolus Põhiseaduse § 23 lg-s 1 ning KarS §-s 2 sätestatud *nullum crimen* põhimõttega<sup>101</sup>.

Õigusselguse põhimõte nõuab, et õigusaktid oleksid sõnastatud piisavalt selgelt ja arusaadavalt, et isikul oleks võimalik piisava tõenäosusega ette näha, milline õiguslik tagajärg kaasneb mingi tegevuse või tegevusetusega.<sup>102</sup> Kui üldiselt võetakse hindamise mõõdupuu „kujuteldava keskmiste võimetega isiku“ järgi<sup>103</sup>, siis õigusselguse hindamisel tuleb ka arvestada, kas konkreetse normi adressaadid on nn tavakodanikud või avalikud teenistujad, kusjuures viimaste puhul on nõutav õigusselguse määr madalam<sup>104</sup>. Nii on Riigikohus avalike teenistujate osas leidnud, et kui sätete adressaadiks ja rakendajaks on asjakohase kutsealase ettevalmistusega avalikud teenistujad, peavad nad olema võimalised tõlgendamise teel ületama võimalikke ebaselgusi ja rakendamiskeskuseid.<sup>105</sup> See tähendab, et avalik teenistuja on nii-öelda

---

<sup>96</sup> RKKKo 3-1-1-107-09 p 10.3.

<sup>97</sup> Ernits, M. PS komm § 13/5.1.

<sup>98</sup> RKPJKo 3-4-1-33-05 p 22; RKPJKo 3-4-1-16-05 p 21.

<sup>99</sup> RKEKo 3-1-1-117-01 p 12.

<sup>100</sup> RKKKo 3-1-1-120-04 p 10.

<sup>101</sup> Samas.

<sup>102</sup> Ernits, M. PS komm § 13/5.2.1; Annus, Taavi. Riigiõigus. Tallinn: Juura, 2006, lk 100.

<sup>103</sup> Näiteks RKPJKo 3-4-1-16-05;

<sup>104</sup> Ernits, M. PS komm § 13/5.2.3.

<sup>105</sup> RKPJKo 3-4-1-17-08 p 27.

professionaal, kellelt võib eeldada oma kohustuste ja vastutuse suuremat tundmist, kui näiteks erasektori töötajatelt.

Kuna käesolev töö uurib eraõiguslike juriidiliste isikute töötajate ametiisikuks olemise võimalikkust ja põhiseaduspärasust, mitte avalikke teenistujaid, ei saa nende kui tavakodanike suhtes kohaldada madalamat õigusselguse määra. Ka vabakutselisena tegutsevad isikud töötavad siiski turul professionaalidena, mistõttu võiks ka neile laiendada kõrgema hoolikuse määra kohustus.

Samas ei tähenda õigusselgusetust veel olukord, kus norm üksikuna võttes on veidi segane, kuid koostoimes teiste normidega siiski arusaadav ja õigusliku nõustamise abil mõisteta<sup>106</sup>. Seega muutub lõppastmes määravaks, kas professionaalse õigusnõustaja abiga, on võimalik inimesele tema õigusi ja kohustusi ammendavalt selgitada.

Näiteks on Riigikohus pidanud õigusselgusetuks olukorda, kus seadus volitas kaitsepolitsei ametnikke ajutiselt kuni operatiivjälituslikku tegevust sätestava seaduse vastuvõtmiseni oma ülesannete täitmiseks kasutama operatiivtehnilisi erimeetmeid Riigikohtu esimehe poolt nimetatud Riigikohtu liikme kirjaliku nõusoleku alusel.<sup>107</sup> Seaduses puudus aga täpsustus, mis on operatiivtehnilise jälitusmeetme koosseisu tunnused ning polnud ka nimetatud, millised võiksid olla operatiivtehnilised erimeetmed.

PS § 23 sätestatud *nulla crimen* põhimõttest tulenev määratletuse põhimõte eeldab, nagu juba eelnevalt mainitud, samuti materiaalsel kooskõla PS-ga. Ka materiaalse põhiseaduspärasuse alus tuleneb PS § 11-st, kuid sisu annavad sellele nii PS § 19 lg 2, kuid üksikute põhiõiguste erilised piiriklauslid, põhikohustused ja muud normid, mis sätestavad materiaalsed põhiseaduse printsiibid<sup>108</sup>. Ka erilised piiriklauslid ja põhikohustused peavad tulenema PS-i normidest. See tähendab ühtlasi, et kui tahta väita, et õigusselguse ning määratletuse põhimõtteid riivav KarS § 288 kaitseb mingit kollektiivset hüve, siis see hüve peab olema leitav PS-is.

Eeltoodust tuleneb niisiis, et ametiisiku mõiste selge ja arusaadav määratlus on nõue, mis tuleneb *nulla crimen* põhimõttest ning sellest kõrvalekalle on lubatav vaid mingi veelgi tähtsama põhiseadusliku väärtuse või hüve kaitseks. Olgu öeldud, et PS ei ole seadnud erinevaid selles leiduvaid väärtusi hierarhiasse, mistõttu võib tõlgendus ja tähtsustus ajas erineda. Ometi on õigusriiklus ning üksikisiku kaitse riigivõimu omavoli eest, mida määratletuse põhimõttega

---

<sup>106</sup> Annus, T. Lk 101; RKTko 3-2-1-13-06 p 41; RKPJKo 3-4-1-16-05 p 21-25;

<sup>107</sup> RKPJKo III-4/A-1/94.

<sup>108</sup> Alexy, Robert. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. - Juridica eriväljaanne 2001, lk 37.

kaitstakse, sedavõrd kesksel kohal, et õigustatud kõrvalekalle sellest on võimalik pigem teoreetiliselt. Ühe võimaliku õigustusena kõrvalekaldest võiks ette kujutada suure julgeolekuohu vältimise vajadus, võttes näiteks arvesse viimase kümne aasta järjest suurenevat ebastabiilsust. Teisalt on ka küsitav, kas moraalselt on õigustatav piirata üksikisiku vabadusi ohu ettekäändel, mis ei pruugi realiseeruda.

Samas ei tähenda, et kui PS sätestab mingi piiriklausli või leiame sellest tõlgendamise teel põhikohustuse, et kõnealune riive on automaatselt materiaalselt põhiseaduspärane. PS §-s 11 sisalduvad *vajalikkus demokraatlikkus ühiskonnas* ja *olemuse moonutamise keeld* peavad hea seisma, et intensiivseid põhiõiguse riiveid ei võiks õigustada moraalse ettekäände alusel<sup>109</sup>. Vajalikkus demokraatlikus ühiskonnas ja olemuse moonutamise keeld kui põhiseaduspärasuse kontrolli osa on kinnitus leidnud ka Riigikohtu praktikas.<sup>110</sup>

Demokraatlikus ühiskonnas vajalikkuse hindamiseks tuleb läbida kolmeastmeline proportsionaalsuskontroll, mis sisaldab järgneva tuvastamist: sobivus, vajalikkus kitsamas tähenduses, mõõdukus.<sup>111</sup> Seejuures olemuse moonutamise keeld on identne proportsionaalsuse põhimõttega, mistõttu on viimast rikutud ainult siis, kui pole kinni peetud esimesest.<sup>112</sup>

## ***2.2. Määratletuse põhimõttega kooskõla hindamine***

Kuna PS § 23 ei sisalda seadusreservatsiooni<sup>113</sup>, on riive *nulla crimen* põhimõttega õigustatud vaid siis, kui riive on nii formaalselt kui materiaalselt PS-ga kooskõlas, selle aluseks on mingi teine põhiõigus või põhiseaduse printsiip ja riive on proportsionaalne.<sup>114</sup>

Formaalse kontrolli eesmärk, on individuaalse vabaduse tagamine<sup>115</sup>. Formaalse kontrolli aspektid on lühidalt järgnevad:

1) pädevus-, menetlus- ja vormieeskirjad;

---

<sup>109</sup> Alexy, R. 2001/eriväljaanne, lk 38.

<sup>110</sup> Näiteks RPJKo 3-4-1-59-14, p 27.

<sup>111</sup> Samas.

<sup>112</sup> Alexy, R. 2001/eriväljaanne, pt 5.4.1.4.

<sup>113</sup> Seadusreservatsioonist lähemalt loe: Ernits, M. PS komm 2.ptk sissejuhatus/8.-8.3.

<sup>114</sup> Kergandberg, E. PS komm §23/6;

<sup>115</sup> Alexy, R. 2001/eriväljaanne, lk 36.

2) määratuse põhimõte (PS § 13 lg 2 tähenduses);

3) parlamendi reservatsioon.<sup>116</sup>

Seadusereservatsioon ehk nn piiriklauslid kui formaalse kontrolli osad on sätestatud nii PS § 13 lg-st 2 endas, kui ka PS §-s 11 ja §-s 3<sup>117</sup>. PS § 11 kohaselt peab kõikide õiguste ja vabaduste piiramine toimuma kooskõlas põhiseadusega – oma erilise iseloomu ja reflektiivsusega, seondub see norm kõigi teiste piiriklauslitega, kuid selgeid piire see ise siiski ei sea.<sup>118</sup> Sellegi poolest on PS § 11 loetud Riigikohtu käsitluses olevat „kõiki põhiõigusi hõlmav keskne norm, mis sisaldab põhiõiguste, vabaduste ja kohustuste tõlgendamise ja kohaldamise fundamentaalseid põhimõtteid.“<sup>119</sup>

PS § 13 lg 2 annab klassikalise õigusriigi ülesande ja peab muutma riigivõimu üksikisiku jaoks etteaimatavaks. Määratuse põhimõtte minimaalse sisuna on välja toodud olukord, kus normi põhjal on võimalik jõuda selgusele, mis on selle koosseis ja õiguslik tagajärg.<sup>120</sup>

Kuna PS § 13 lg 2 sõnastab kaitse riigivõimu omavoli eest, juhib see meid otse PS § 3 lg 1, mis sätestabki riigivõimu teostamise alustena põhiseadused ja sellega kooskõlas olevad seadused. Ka põhiseaduse kommentaaridest tuleneb kinnitus, et õigusselguse põhimõte PS §-s 13 lg 2 on formaalne nõue, mida tuleb tuvastada üldiste põhiõiguste tuvastamise skeemi juures.<sup>121</sup>

Robert Alexy analüüsi alusel tuleneb PS § 3 lg-st 1 otsene seos ka PS § 1 esimese lausega ja PS §-st 10 johtuva demokraatia printsiibiga<sup>122</sup>. Kuna Eestis on kõrgeima võimu kandja rahvas ning ka põhiseadus on vastu võetud rahvahääletusel, tuleneb demokraatia printsiibist, et seadusandja ei tohi temale pandud võimu ja ülesandeid delegeerida, isegi kui see delegatsioon peaks toimuma seadusega<sup>123</sup>.

Riigikohus on toonud välja, et seadusereservatsioonita põhiõigusi saab riivata vaid teiste põhiõiguste või muude põhiseaduslikku järku väärtuste kaitseks.<sup>124</sup> Seadusereservatsioonita põhiõigusi võib seega piirata ainult põhiseadusest endast tuleneval alusel.<sup>125</sup> Ammendavat kataloogi põhiseaduse printsiipidest, mis võiksid olla õigustatud riive aluseks, ei eksisteeri.

---

<sup>116</sup> Samas, alapunkt 1 c.

<sup>117</sup> Samas.

<sup>118</sup> Samas.

<sup>119</sup> RKÜKo 3-4-1-7-01, p 12; RKÜKo 3-3-1-101-06, p 27.

<sup>120</sup> Ernits, M. PS komm § 13/5.2.6.

<sup>121</sup> Ernits, M. PS komm § 13/5.

<sup>122</sup> Alexy, R. 2001/eriväljaanne, lk 36, alapunkt 1 b.

<sup>123</sup> Samas.

<sup>124</sup> RKÜKo 3-3-1-44-11, p 72.

<sup>125</sup> Alexy, R. 2001/eriväljaanne, lk 11-12.

Sellise sisuga õigusväärtused on PS-st tõlgendamise teel tuletatavad ning lähtenormiks võib olla iga põhiõigus või siis PS-s sõnaselgelt sätestatud (nt eesti rahvuse, keele ja kultuuri säilimine läbi aegade) või mitmete sätete koosmõjus tõlgendamise teel tuletatav avalik huvi (nt riigi julgeolek).<sup>126</sup>

Olukord, kus jõutakse järeldusele, et norm on õigusselgusetu, on tagajärjeks formaalne põhiseadusvastasus.<sup>127</sup> Hindamisel tuleb ühtlasi vaadata, mida õigusselgusetu olukord ühiskondlikus elus ja õiguskäibes endaga kaasa toob.<sup>128</sup>

### **2.3. Määratletuse põhimõtte Euroopa Inimõiguste kohtu praktikas**

*Nullum crimen* põhimõtte on kirjutatud sisse ka Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste konventsiooni (edaspidi ka EIÕK), mille artikkel 7 lg 1 esimene lause on sõnastatud järgnevalt: kedagi ei või tunnistada süüdi kuriteos – teos või tegevusetuses, mis selle toimepanemise ajal kehtinud riigisisese või rahvusvahelise õiguse järgi ei olnud kuritegu.<sup>129</sup> Seejuures on EIÕK artikkel 7 lg 1 osas kujunenud läbi Euroopa Inimõiguste kohtu praktika märkimisväärne metoodika *nullum crimen* põhimõtte sisustamiseks.<sup>130</sup> Eriti just käesoleva töö uurimisvaldkonnast lähtuvalt, mille eesmärk on hinnata KarS § 288 ametiisiku termini arusaadavust, võiks tuua välja alljärgneva.

EIÕK art 7 lg-ga 1 kooskõlas olemise juures hinnatakse sätte puhul kvalitatiivseid elemente, millest kesksed on ligipääsetavus (*accessibility*) ja ettenähtavus (*foreseeability*).<sup>131</sup> Need kvalitatiivsed kriteeriumid peavad seejuures olema täidetud nii süüteo definitsiooni kui ka karistuse osas, et olla vastavuses EIÕK art 7 lg-ga 1.<sup>132</sup> Kuivõrd ligipääsetavuse kriteerium seostub seadus teksti nõuetekohase avaldamisega<sup>133</sup> ning karistus seadustiku puhul sellega probleeme ei ole, siis siinkohal pikemalt sellel ei peatuta.

Ettenähtavuse kriteerium on see, mis seab spetsiifilisemalt nõude seaduse sätte määratluse osas sedavõrd selgelt, et isik saaks, vajadusel selleks õigusabi kasutades, oma käitumist kujundada

<sup>126</sup> Ernits, M. PS komm 2.ptk sissejuhatus/8.3.

<sup>127</sup> Ernits, M. PS komm § 13/5.2.4.

<sup>128</sup> Samas.

<sup>129</sup> RT II 2010, 14, 54.

<sup>130</sup> Põhjaliku ülevaate kõigist EIÕK art 7 käsitlustest Euroopa Inimõiguste kohtu praktikas leiab: [http://www.echr.coe.int/Documents/Guide\\_Art\\_7\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_7_ENG.pdf)

<sup>131</sup> [http://www.echr.coe.int/Documents/Guide\\_Art\\_7\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_7_ENG.pdf) lk 11.

<sup>132</sup> Karistuse kvalitatiivsete elementide osas vt näiteks EIÕKo 21.10.2013, 42750/09, Del Rio Prada vs Spain.

<sup>133</sup> Täiendavalt vt [http://www.echr.coe.int/Documents/Guide\\_Art\\_7\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_7_ENG.pdf) lk 11.

lähtuvalt seadusesse kirja pandust.<sup>134</sup> Samal ajal ei saa EIÕK art 7 muutuda takistuseks kohtute tööle seaduse selgitamisel ja tõlgendamisel juhul, kui tõlgendused on kooskõlas süüteo olemusega ning need on mõistlikult ettenähtavad.<sup>135</sup>

Kohtuasjas *Cantoni vs France* selgitab Euroopa Inimõiguste Kohus legaalsuse põhimõtet EIÕK art 7 lg 1 seoses (*the principle of legality*), mis nõuab, et nii süüteod kui nendele vastavad karistused oleksid seaduses selgelt defineeritud.<sup>136</sup> Kohus täpsustab, et eeltoodud nõue on täidetud, kui isik saab lugedes asjakohast sätet teada, missugune tegevus kvalifitseeritakse kuriteona.

Samal ajal tuleb Euroopa Inimõiguste Kohtu hinnangul aktsepteerida, et seadusi koostatakse üldtermineid kasutades tulenevalt vajadusest kohaldada seadusi muutuvates oludes.<sup>137</sup> Sellest tingituna võivad seaduse terminid jääda teataval määral häguseks ning ongi kohtute ülesanne, neid piiritleda. Seejuures lisab Euroopa Inimõiguste kohus, et definitsiooni äärealadel on tihti halle alasid, kuid regulatsioon on EIÕK art 7 lg-ga 1 kooskõlas seni, kuni enamus juhtumeid, mis selle alla käivad, on selgelt äratuntavad.<sup>138</sup>

Seadust ei ole võimalik panna kirja sellise täpsusastmega, sealhulgas karistusseadustikku, et edasist tõlgendamist enam kohtu poolt vaja ei ole. Alati jääb vajadus selgitada ebaselgeid kohti ning kohaldada seadust muutuvatele oludele.<sup>139</sup> Samale seisukohale jõudis ka Euroopa Inimõiguste kohus lahendis *Kokkinakkis v Greece*, selgitades, et kuigi karistusõiguslik norm peab olema piisavalt selge, et inimene saaks oma käitumist selle järgi kujundada, võib normi tõlgendamine kujuneda praktika käigus.<sup>140</sup>

*Cantoni vs France* juhtumi puhul oli tegemist olukorraga, kus hr Cantoni oli supermarketi juhataja ning teda peeti kriminaalkorras vastutavaks selle eest, et tema juhatatavas poes müüdi meditsiinikaupa, kuigi Prantsusmaa seadused seda keelasid. Vaidluse tekitas aga asjaolu, et normatiivaktides puudus nimekiri kaupadest, mida tuleb käsitleda meditsiinikaubana ja selle igakordne otsustamine oli jäetud kohtu hinnata. Siiski leidis Euroopa Inimõiguste Kohus, et puudub EIÕK art 7 lg 1 rikkumine, kuna hr Cantoni oleks professionaalse kutsealal tegutsejana pidanud olema hoolikam, kasutama vajadusel õigusabi ning, määravana, et kuivõrd Prantsuse

---

<sup>134</sup> Samas.

<sup>135</sup> EIÕKo 12.07.2007, 74613/01, *Jorgic v Germany*. § 101; EIÕKo 22.11.1995, 20166/92, *S.W. v. the United Kingdom*; EIÕKo 22.03.2001, 34044/96, 35532/97, 44801/98, *Streletz, Kessler and Krenz v Germany*;

<sup>136</sup> EIÕKo 11.11.1996, 17862/91, *Cantoni v France*. § 29 jj.

<sup>137</sup> EIÕKo 11.11.1996, 17862/91, *Cantoni v France*; EIÕKo 12.07.2007, 74613/01, *Jorgic v Germany*

<sup>138</sup> EIÕKo 11.11.1996, 17862/91, *Cantoni v France*.

<sup>139</sup> Maruste, Rait. *Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja –vabaduste kaitse*. Tallinn: Juura, 2004, lk 397

<sup>140</sup> EIÕKo 25.05.1993, 14307/88, *Kokkinakkis v Greece*, §§ 40, 41, 51-53.



kassatsioonikohus oli alates 1957. aastast hinnanud kõikidel juhtudel vaidlusalused kaubad meditsiinkaupadeks olevat, oli olemas selge praktika, millest hr Cantoni oleks pidanud juhinduma.<sup>141</sup>

Sarnaselt eeltooduga on Euroopa Inimõiguste Kohtu erinevates lahendites veel kinnitust leidnud praktika, et professionaalsel kutsealal tegutsejad on harjunud hoolt kandma oma tegevuse õiguspärasuse eest, mistõttu võib neilt ka oodata suuremat hoolsust õigusriskide kindlakstegemisel.<sup>142</sup> Näiteks lahendis *Radio France And Others v. France* oli programmijuhil kohustus veenduda eelnevalt salvestatud informatsiooni õigsuses, kuid valeinformatsioon sattus eetrisse otseülekandekäigus, mis tõstatas küsimuse programmijuhi vastutusest ja selle ettenähtavusest.<sup>143</sup> Lõpuks ei heidetud programmijuhule ette otse eetris ette kantud informatsiooni, vaid otse eetris olnud informatsiooni salvestise uuesti korduvalt raadios ette mängimist.

Seoses ettenähtavusega on Euroopa Inimõiguste kohus ühtlasi käsitlenud uue kohtupraktika kujunemise temaatikat, täpsemalt – kas regulatsiooni tõlgendus, millel kohtupraktikat veel ei ole, saab olla ettenähtav. Sellele küsimusele vastas Euroopa Inimõiguste kohus, et olukorras, kus kriminaalasja lahendav kohus lahendab mingit süütegu puudutavat juhtumit esmakordselt, tuleb kohtu tõlgendust, kui see on süüte olemusega kooskõlas, reeglina käsitleda kui ettenähtavat.<sup>144</sup> Seejuures võib teatud juhtudel isegi pidada ettenähtavaks senisele tõlgenduse ulatuse muutmine, kui see jällegi on süüte olemusega kooskõlas ja seda võib riigi seadusandlusest tulenevalt pidada mõistlikuks<sup>145</sup>.

Samuti on kohus selgitanud, et teatavatel juhtudel võib olukorda, kus riik on pikka aega tolereerinud karistatavat teguviisi, pidada ka *de facto* dekriminaliseerimiseks, kuid ainuüksi asjaolu, et teistele isikutele ei esitatud süüdistust mingi teo eest, ei tähenda automaatselt ettenähtamatut vastutust EIÕK art 7 lg 1 tähenduses.<sup>146</sup>

Eeltoodust aga ei saa järeldada, et sellist olukorda, kus seaduse sõnastus on liiga hägune üldse tekkida ei saagi ning kohtu antud selgitused ja väljakujunenud praktika suudavad alati

---

<sup>141</sup> EIÕKo 11.11.1996, 17862/91, Cantoni v France.

<sup>142</sup> Veel lahendeid seoses professionaali suurema vastutuse ja ettenähtavusega: EIÕKo 25.09.2008, 38126/06, Ooms v. France; EIÕKo 23.09.2003, 64915/01, Chauvy And Others v France; EIÕKo 20.04.2010, 46535/08 Stoica v France; EIÕKo 01.04.2003, 11843/03, 11847/03, 11849/03, Custers, Deveaux and Turk v Denmark.

<sup>143</sup> EIÕKo 30.03.2004, 53984/00, Radio France And Others v France.

<sup>144</sup> EIÕKo 12.07.2007, 74613/01, Jorgic v Germany. § 109.

<sup>145</sup> EIÕKo 25.07.2013, 11082/06, 13772/05, Khodorkovskiy and Lebedev v Russia. § 791 jj.

<sup>146</sup> EIÕKo 25.10.2013, 11082/06, 13772/05, Khodorkovskiy and Lebedev v Russia. § 816-820.

ebamäärasuse kõrvaldada. Kohtuasjas *Liivik vs. Estonia* jõudis kohus justnimelt järeldusele, et Eestis kehtinud kriminaalkoodeksi § 161 oli olnud Liivikule esitatud süüdistust arvesse võttes vastuolus EIÕK artikliga 7<sup>147</sup>. Liivik võttis AS Eesti Raudtee erastamise protsessi käigus Eesti Vabariigile kohustusi, mida Eesti kohtusüsteem hindas olevat õigusvastased. Euroopa Inimõiguste Kohus otsustas, et Liiviku jaoks ei olnud võimalik ette näha, et tema teod võiksid olla kuriteod kriminaalkoodeksi § 161 tähenduses. Eelkõige pidas kohus probleemseks, et kuigi seadus sätestas süüteo koosseisu tunnuseks „olulise kahju“, siis süüdistati Liivikut vaid moraalse kahju tekitamises ning varalist kahju riigile tekkinud ei olnud; samuti oli liialt ebamäärane hinnang „üldine arusaam õiglusest“ (*general sence of justice*).<sup>148</sup>

Ainus erand *nullum crimen* põhimõttest, tuleneb samuti EIÕK artiklist 7. Kuigi EIÕK sätestab artikli 7 esimese lõike esimese lausega samuti eeltoodud põhimõtte, võimaldab teine lõige kohtupidamist „teo või tegevusetuse suhtes, mis selle toimepanemise ajal oli kuritegu tsiviliseeritud rahvaste poolt tunnustatud õiguse üldpõhimõtete järgi.“<sup>149</sup> Niisiis tähendab EIÕK art 7 lg 2, et teatud kuritegude puhul ei nõuta, et need oleksid kirja pandud seaduses või et nad oleksid piisavalt täpselt seaduses kirja pandud – piisab vastuolust tsiviliseeritud rahvaste tunnustatud õiguspõhimõtetega. Ka Eestis on sel alusel inimesi süüdimõistatud – 1949. aastal küüditamise ajal elanike represseerimises osalenute süüdimõistmisel<sup>150</sup> ning metsa põgenenud tsiviilisikute tapmise organiseerinud isiku süüdimõistmisel<sup>151</sup>. Oluline on välja tuua, et ametisüütegude puhul on EIÕK art 7 lg-st 2 tuleneva erandi kõne alla tulemine ülimalt ebatõenäoline, et mitte öelda võimatu. Nimetatud erandi aktsepteerimine tuleneb Nürnbergi protsesside ideoloogiast ning tänapäeval üldtunnustatud arusaama kohaselt puudutab see vaid rahuvastaseid kuritegusid, sõjakuritegusid ja kuritegusid inimsuse vastu<sup>152</sup>. Viimaste puhul aga ei rakendu ametiisiku mõiste KarS § 288 tähenduses, mida käesolev töö uurib.

---

<sup>147</sup> EIÕKo 25.06.2009, 12157/05, *Liivik v Estonia*.

<sup>148</sup> Siiski jättis Riigikohus Liiviku kaitsja esitatud teistmisavalduse rahuldamata, vt täpsemalt RKKKo 3-1-2-5-09.

<sup>149</sup> EIÕK art 7; samuti RKKKo 3-1-1-140-03, p 10.

<sup>150</sup> EIÕKo 17.01.2006, 23052/04, 24018/04, *Kolk and Kislyiy v Estonia*.

<sup>151</sup> EIÕKo 24.01.2006, 14685/04, *Penart vs Estonia*.

<sup>152</sup> Kergandberg; E. PS komm §23/2.

### 3. Ametiisiku mõiste kooskõla määratletuse põhimõttega

#### 3.1. Ametiisiku mõiste kooskõla EIÕK-ga

Võttes arvesse peatükis 2.3. toodud Euroopa Inimõiguste Kohtu välja töötatud kohtupraktikat EIÕK art 7 lg 1 sisustamiseks, tuleb nentida, et ilma konkreetse juhtumita, saab kooskõla konventsiooniga hinnata vaid tinglikult. Ettenähtavus Euroopa Inimõiguste Kohtu hinnangutes on vahetult seotud hinnanguga, kas süüdistus on kooskõlas etteheidetava süüteo olemusega. Ametiisiku mõiste on aga kasutusel mitmetes KarS-i sätteütes. Käesoleva töö kontekstis saab võtta arvesse, et ametiisiku mõiste on toimepanija piiritlemise käsitlusel eelkõige ametisüüteütes kontekstis (mujal vaid raskendava asjaoluna) ning samuti, et keskendume käesoleval juhul vaid eraõiguslike juriidiliste isikute töötajatele. Seega on võimalik kooskõla EIÕK-ga tinglikult analüüsida. Alltoodult on esitatud kesksed probleempunktid, kus kooskõla konventsiooniga enim kahtluse alla võib sattuda või, mis vastupidi võiksid kallutada ametiisiku mõiste hindamisel otsustama, et see art 7 lg-ga 1 vastuollu ei lähe.

Alustuseks märgib siinkirjutaja, et kuivõrd ametiisiku termini üks tunnuseid, avalik ülesanne, on määratlemata õigusmõiste, on kaheldav kooskõla legaalsuse printsiibiga. Kas on üldse võimalik, et määratlemata õigusmõistet kasutava süüteokoosseisu järgi oma käitumist planeerida? Otseselt määratlemata õigusmõistete kasutamise osas Euroopa Inimõiguste Kohus seisukohta võtnud ei ole.

Euroopa Inimõiguste kohus on korduvalt selgitanud, et definitsiooni äärealadele jääb alati halle alasid, kuid seni, kuni enamus juhtumeid on selgelt ära tuntavad, ei ole vastuolu EIÕK art 7 lg-ga 1. Tõstatub küsimus, kas hägused alad ametiisiku mõistes ja ametisüüteütes käsitluses laiemalt, on ikkagi vaid äärealadel. Puudub informatsioon selle kohta, kui palju on eraõiguslikke juriidilisi isikuid ja nende töötajaid, kes avalikke ülesandeid Eestis täidavad. Seevastu ainuüksi riigi osalusega ettevõtteid on Eestis 91: nende seas 57 sihtasutust või mittetulundusühingut ning 34 riigi osalusega äriühingut<sup>153</sup>. Neile lisanduvad veel paljud kohalikul tasandil tegutsevad juriidilised isikud, mille loomises ei ole riik osalenud, kuid mis siiski avalikku ülesannet olemuslikult täidavad. Seetõttu on käesoleva töö autori seisukoht, et ebaselgus ei puuduta vaid ametiisiku termini äärealasid, vaid tegu on KarS § 288 keskse probleemiga, mida ei ole teadvustatud.

---

<sup>153</sup> [https://www.eesti.ee/est/kontaktid/riigi\\_osalusega\\_ariuhingud\\_1](https://www.eesti.ee/est/kontaktid/riigi_osalusega_ariuhingud_1) (24.04.2017)

Euroopa Inimõiguste Kohtu seisukoht on, et isikud, kes tegutsevad professionaalse tasemel mingil kutsealal, on kohustus vajadusel õigusabi kasutades teha enda jaoks selgeks võimalikud riskid ja vastutuse piirid. Seda arvesse võttes, tuleb nentida, et igapäevases kutsetegevuses toimijate jaoks, kui on juba olemas kahtlus, et isik võib kvalifitseeruda ametiisikuna, tuleb ka nentida ametiisikuna kvalifitseerumise ettenähtavust. Tuues siia eraõiguslike juriidiliste isikute töötajate kontekst, võib varasemat praktikat silmas pidades lugeda professionaalsel kutsealal tegutsevateks kõik oma töö eest tasu saavad isikud. Seejuures ei ole Euroopa Inimõiguste Kohus otseselt erinevaid lepingulisi suhteid ja nendest tulenevaid kohustusi eristanud. Ka vabakutselist võiks senise praktika kohaselt pidada professionaaliks, võttes arvesse lahendit *Chauvy and Others v France*, kus selline hinnang ja seetõttu kõrgem vastutuse tase omistati raamatu autorile ja kirjastajale<sup>154</sup>.

Tõenäoliselt ei saa aga lugeda professionaalina tegutsejaks vabatahtlikkuse alusel ülesandeid täitvat isikut, mida kahtlemata Eesti MTÜ-de maastikul palju ette tuleb. Seejuures tasub meelde tuletada, et vastavalt KarS § 288 lg 1 tähenduses võib ametiisik tegutseda ka tasuta. See tähendab, et kõigi suhtes, kes võivad ametiisikuna liigituda ei kehti ka nii-öelda kõrgem standard ettenähtavuse hindamisel.

Lisaks eeltoodule tuleb KarS § 288 puhul ettenähtavuse hindamisel võtta arvesse regulatsiooni vanust. Kuivõrd kehtiv ametiisiku regulatsioon jõustus alles 15.07.2013, tuleb suhtuda pärast seda kujundatud kohtupraktikasse esialgu ettenähtavasse. Lisanduv kriteerium siinkohal on, et kohtute tõlgendus on kooskõlas süüte olemusega ja, veel kord, isiku jaoks mõistlikult ettenähtav. Riigikohus on juba ka KarS § 288 osas selgitusi andnud, nagu on täpsemalt selgitatud käesoleva töö esimeses peatükis<sup>155</sup>. Nimetatud selgitusi tuleb niisiis lugeda ettenähtavaks kui esmast kohtupraktikat. Samas on ka olemasolev Riigikohtu tõlgendus pigem laialivalguv ja hägune ning konkreetseid reegleid sellest ei saa tuletada, mistõttu võiks öelda, et selles valdkonnas on kohtupraktika veel välja kujunemata.

Seoses kohtupraktika kujundamisega tulebki välja tuua, et Euroopa Inimõiguste Kohus on korduvalt rõhutanud, et EIÕK art 7 lg 1 ning ettenähtavuse nõue ei saa olla takistuseks kohtu tööle, mille normaalseks osaks tuleb pidada ka seaduste tõlgendamist, kui tõlgendus kooskõlas süüte olemusega ja mõistlikult ettenähtav. Mis on ametisüüte olemus? Siinkohal peaks tagasipöörduma ametisüütegudega kaitstavate õigushüvede juurde.

---

<sup>154</sup> EIÕKo 23.09.2003, 64915/01, *Chauvy And Others v France*.

<sup>155</sup> vt lisaks RKKKo 3-1-1-98-15.

Ametisüüteod kaitsevad avalikke huvisid, on loodud avaliku sektori korruptsiooni ära hoidmise eesmärgil. Seega, süüteo olemusega kooskõla ja ettenähtavuse hindamisel, tuleb antud kontekstis analüüsida, kas eraõigusliku isiku tegutsemine võiks olla aktsepteeritav kui ametisüütegu. Antud juhul, tuleb selguse huvides kasutada näiteid. Kui toetusi jagava sihtasutuse töötaja otsustab toetuse anda isikule X, kuna isik X on toetust jagavale isikule lubanud kingitust, kas see on kooskõlas KarS § 294 altkäemaksu võtmise koosseisu olemusega ja kas see peaks olema isikule ettenähtav? Tunnetuslikult võiks siinkohal öelda, et jah, kindlasti on, kuna eelduslikult isik sai aru, et tema poolt jagatavate toetuste saaja otsustamiseks on kindlad kriteeriumid ning nendest kõrvalekaldumine altkäemaksu eest on vastuolus seadusega, olgu selleks siis KarS § 294 või altkäemaksu võtmine erasektoris (KarS § 402<sup>3</sup>).

Paralleele võib siinkohal tõmmata ka kohtuasjaga *S.W. v the United Kingdom*<sup>156</sup>, kus Suurbritannia muutis varasemat praktikat vägistamise süüteo osas. Vaidlus oli sealjuures termini ebaseaduslik (*unlawful*) tõlgenduse üle, nimelt varasemalt oli kohus ebaseadusliku seksuaalvahekorra välistanud abikaasade vahel toimuva. Kohus leidis siiski, et süüteo praktika muutus on kooskõlas süüteo olemusega ja pidi olema ettenähtav.

Ka altkäemaksu kontekstis võiks öelda, et altkäemaks on altkäemaks, olenemata sellest, kas isik on seejuures ametiisik või mingil muul positsioonil, mida ta kuritarvitab. Erinev võiks olla järeldus eelkõige siis, kui muul positsioonil tal vastutust üldse ei tekiks. Enim vaidlusi saab tekkida seoses toimingupiirangu rikkumise koosseisuga (KarS § 300<sup>1</sup>), mille osas on eraõigusliku korruptsioonisüüteo olemasolu enim vaieldav, kuid on kaheldav, kas karistatavuslünk eksisteerib<sup>157</sup>.

Kokkuvõtvalt võib öelda, et Euroopa Inimõiguste Kohtu hinnangud EIÕK art 7 lg-ga 1 kooskõla hindamisel on pigem ranged, jättes kohtutele suure tõlgendusruumi ja võimaluse kohtupraktikat ka ümber kujundada. Samuti rõhutatakse kohtu poolt professionaalsel kutsealal tegutseja suuremat hoolekohustust. Kuigi käesoleva töö autor peab võimalikuks kaasusi, kus kooskõla määratletuse põhimõttega EIÕK art 7 lg 1 tähenduses on kaheldav, tuleb enamikul juhtudel nentida, et Euroopa Inimõiguste Kohtu senise praktika valguses on ametisüütegude toimepanemine eraõiguslike juriidiliste isikute töötajate poolt kooskõlas süüteo olemusega ning peab olema ka ettenähtav.

---

<sup>156</sup> EIÕKo 22.11.1995, 20166/92, *S.W. v. the United Kingdom*.

<sup>157</sup> Vt täiendavalt analüüsi käesoleva töö pt 3.3.3.

### **3.2. *Ametiisiku mõiste formaalne põhiseaduspärasus***

#### **3.2.1. *Sissejuhatus***

Formaalse põhiseaduspärasuse kontrolli esimeseks etapiks on eelnevas peatükis esitatu järgi menetlus-, pädevus- ja vormireeglite analüüs. Riive vastab PS-le formaalselt, kui riiklik akt on antud välja kõiki üldisi pädevus-, menetlus ja vorminõudeid jälgides.

Kuna formaalse põhiseaduspärasuse kontrolli nimetatud etapis ei ole KarS § 288 lg-ga 1 probleeme, piirdatakse siinkohal lühidalt menetlus- ja pädevus ja vormireeglite osas põhiseaduspärasuse nentimisega.

Eelnevalt välja toodu alusel, on ametiisiku mõistel KarS § 288 järgi ja KVS-i tõlgenduse kohaselt, kaks olulist etappi – ametiseisundi olemasolu ja avaliku ülesande täitmine. Et kontrollida formaalse põhiseaduspärasuse õigusselguse etappi, peab see kontroll hõlmama ametiisiku mõiste mõlemat kriteeriumit. Samuti lähtutakse selle hindamisel allpool käesoleva töö asetusest – see tähendab õigusselgust eraõigusliku juriidilise isiku töötaja jaoks. Korrates veelkord, kes need on – selle all on siinkohal silmas peetud tsiviilõiguse tähenduses eraõiguslikke juriidilisi või füüsilisi isikuid ning nendega mistahes lepingulisel alusel, sh nii tööleping kui käsundusleping, töötavaid inimesi.

#### **3.2.2. *Õigusselgus ametiseisundi osas***

Ametiseisundi aspektist peab isikule olema selge ja arusaadav tema vastutav positsioon, mis tuleneb sellest, et ta kas võtab vastu otsuseid, valmistab neid ette või teeb toiminguid, millel on faktiline tagajärg. Siinkohal tuleb arvesse võtta, nagu käesoleva töö peatükis 1.2. välja toodud, ei vaata Riigikohus ametiseisundi tekkimise aluseid kuigi rangelt. Isikule peab olema tema positsioon ja sellega kaasnevad kohustused arusaadavad juba sellega, et ta faktiliselt asub neid kohustusi täitma. Need kohustused võivad olemasoleva tõlgenduse alusel tuleneda nii konkreetsest lepingust, õigusaktist, tööjuhendist, suulisest instruaazist kui ka asutuse töökorraldusest.

Kõik eraõiguslikud lepingulised suhted hõlmavad endas tulenevalt võlaõigusseaduses sätestatud hea usu põhimõttest (VÕS § 6) tegutsemist vastastikkuses huvides lepingu olemusest ja eesmärgist lähtuvalt. Täiendavalt nimetab VÕS § 7, et mõistlikkuse põhimõtte alusel arvestatakse võlasuhte olemust ja tehingu eesmärki, vastava tegevus- või kutseala tavaid ja praktikat, samuti muid asjaolusid. Käsunduslepingu puhul, mis laieneb juhatuse liikmetele ning

nõukogu liikmetele, lisandub ka lojaalsuskohustus (VÕS § 620) tegutseda käsundi laadile vastava hoolsusega.

Käesoleva töö autor on seisukohal, et ametiseisundi tekkimine KarS § 288 tähenduses niinimetatud keskmisele inimesele on üldjuhul arusaadav. Kujutledes ette tavapäraseid olukordi, kui inimene alustab tööd, siis see algab töökohustuste tutvustamisest. Väga erandlikud on olukorrad, kus igasugune juhendus puudub. Ei ole kujuteldav, et isik võetakse tööle, kuid tööülesannetest midagi ei räägita, kuna sellise töötaja palkamise vastu ei saa eraõiguslikul juriidilisel isikul loogiliselt tuletades olla huvi. Erandlikud on olukorrad, kui inimene palgatakse mingil muul põhjusel, kui tema töö tulemusel kasu saamise eesmärgil. Ometi ka sellisel juhul tekib poolte vahel võlaõiguslik lepinguline suhe, olenemata siis, mis lepingu liigiga on tegemist.

Omamoodi küsitavus tekib kitsalt töölepingu alusel tekkiva suhtega, kuna töölepinguseaduse § 1 lg 1 kirjeldab töölepingu põhiolemusena töötaja allumist tööandja juhtimisele ja kontrollile. KVS § 2 lg 3 välistas ametiseisundi tekkimise, kui käsutustehingu puhul puudub isikul võimalus määrata tehingu asjaolusid ning toimingute puhul, kui puudub õigus määrata tagajärke mõjutavaid asjaolusid. Näiteks, kliendihaldur, kes igapäevaselt oma tööandja nimel sõlmib uusi lepinguid, teeb seda siiski kitsastes raamides, mille on ettekirjutanud tööandja. Ta võib võtta oma tööandjale vaid kohustusi, mille osas on tööandja tahet varem avaldanud. See tööandja varem avaldatud tahe, ükskõik kas tööjuhendi või lepingu või muus vormid, annabki isikule juba ametiseisundi.

Kuivõrd õigusselguse hindamisel tuleb arvesse võtta riigivõimu teostamise etteaimatavust üksikisiku jaoks, normi adressaati, ning ka olukorra tagajärgi ühiskondlikus elus ja õigusaktides, leiab siinkirjutaja, et ametiseisundi tekkimine töölepingu alusel töötava isiku jaoks täidab õigusselguse kriteeriumi vaid siis, kui see on selgelt kirjas ka tema töölepingus või -juhendis või tuletatav kirjeldatud tööülesannete olemusest. Vastupidine olukord seaks omavahel vastuolusse isiku õigusliku positsiooni eraõiguses ning karistusõiguses, kuna TLS eeldab töötajalt väga väikest oma initsiatiivi<sup>158</sup>. Võlaõiguslikus kontekstis on isik allutatud täielikult tööandja juhiste, täites vaid tööandja korraldusi ning alludes tema kontrollile (TLS § 1). Töötajal on koguni õigus keelduda ülesannete täitmisest, mis ei ole seotud tema töölepingust tulenevate kohustusega, v.a hädavajadusel (TLS § 17). Tööandja on ka kohustatud andma töötajale tööd ja selgeid korraldusi (TLS § 28 lg 2 p 1). Kui ametiseisundi tekkimine ei oleks tuletatav töölepingust või – juhendist, poleks sellise olukorra tekkimine töötaja jaoks

---

<sup>158</sup> Töölepingu seadus. - RT I, 07.12.2016, 12.

etteaimatav just tulenevalt lepingulise suhte olemusest. See võimaldaks ka töötajal hinnata oma sobivust töökohale ning adekvaatselt hinnata tööga kaasneva vastutuse suurust, mis vastupidisel juhul oleks eksitav. Kui tööülesandena on kirjas näiteks „lepingute sõlmimine“ siis peab töötaja juba töölepingu sõlmimisel aru saama, et ta peab olema võimeline jälgima protsessi õiguspärasust.

Käesoleva töö autor leiab, et keskmine inimene suudab oma tegevust analüüsida vajalikul määral ning mõista faktiliste tagajärgede saabumist – see tähendab, mõista ametiseisundi tekkimist. Keskmine inimene on võimeline aru saama, kui tema tegevusel või tegevusetusel on tagajärjed kolmandate isikute jaoks. Siinkohal on töölepingu alusel töötamine erandiks vaid seetõttu, et temale on spetsiifilise lepinguga loodud teistsugune ootus.

Õeldes, et õigusselgusetuse tõttu töötaja ei kvalifitseeru ametiisikuna, kui see ei tulene otseselt tema töölepingust või -juhendist, tekib muidugi oht, et kõnealused dokumendid vormistatakse sihilikult ebatäpsetena. Seda võiks siiski pidada ebatõenäoliseks, kuivõrd see tähendaks, et juba töölepingu sõlmimise eesmärk oleks ametisüüteo toimepanemine ning selle eest karistatavuse vältimine, mis tõstatab täiendavaid karistusõiguslikke küsimusi.

Oleme eelnevalt peatükis 2.1. arutlenud, et õigusselgusele tuleb rangemalt läheneda normide puhul, millega kaasneb suurem repressiivsus. Tekib aga küsitavus, kas KarS § 288 lg-le 1 selline rangem nõue kehtib, kui norm sätestab sellega vaid erisubjekti kriteeriumid, kuid mitte koosseisu enda ega sanktsiooni. Sellest aspektist on Riigikohtu praktika leidnud, et süüdistatava olukorda raskendavaks on ka õigusakt, mis ise eraldivõetuna ei ole käsitletav karistavana, kuid millele viidatakse näiteks blanketse normis.<sup>159</sup>

### ***3.2.3. Õigusselgus avaliku ülesande osas***

Ametiisikuks muutub isik vaid siis, kui ametiseisundile lisandub avaliku ülesande täitmine. Avaliku ülesande sisustamise piisava määratletuse osas, leiab käesoleva töö autor, et õigusselgus selles just eraõiguslike juriidiliste isikute jaoks puudub. Seda koguni mitmel põhjusel.

Asjaolu, et isik täidab just nimelt avalikku ülesannet, on igakordse hindamise küsimus. Täna sees käsitluses ei ole vaja isikule eelnevalt selgitada, et oma tööülesannete käigus ta võib täita lisaks

---

<sup>159</sup> RKKKo 3-1-1-21-06; RKKKo 3-1-1-4-08.



muule ka avalikku ülesannet. Töötaja peab olema võimeline sellest aru saada hetkel, kui see parasjagu juhtub või on juhtumas. Ning olgem nüüd täpsed, isik peab aru saada sellest, millel puudub ühene tähendus nii seadusandja, täidesaatva võimu, eesti keele semantiku kui juristkonna jaoks.

Kui avaliku teenistuja puhul, kehtib kõrgema arusaamise standard – tegemist on professionaaliga, kes peab suutma õigust tõlgendada, siis eraõiguslike juriidiliste isikute töötajatele, kehtib, nagu varasemalt välja toodud kõrgem selguse nõue. Seda eriti juhtudel, kui on tegemist isiku õigusi piirava normiga. Kuna ametiisiku mõiste, mille üks osa on avaliku ülesande termin, on koosseisutunnuseks mitmetel kuriteo koosseisudel, ei saa olla tolereeritav määratlemata õigusmõiste kasutamine ning ühtlasi selle laiendav tõlgendamine. Laiendava tõlgendamise all näeb siinkirjutaja just eraõiguslike juriidiliste isikute avaliku ülesande täitmist.

Avalikul ülesandel kui määratlemata õigusmõistel puudub üks õige lahendus sisu määramiseks. Selle tõlgendamiseks on lõputu arv võimalusi, mis teeb eraõigusliku juriidilise isiku töötajale võimatuks piisava tõenäosusega ette näha, milline õiguslik tagajärg kaasneb mingi tegevuse või tegevusetusega.

Käesoleva töö sissejuhatuses tõi autor sõna „avalik“ definitsioonid sõnaraamatust, mis seondusid selgelt avaliku võimuga. Seevastu „ametiisiku“ definitsiooni kohaselt on tegemist juhtimis-, haldamis-, järelevalve- vms. ametiülesandeid täitva isikuga<sup>160</sup>. Probleem määratlemata õigusmõistete juures ongi nende „tunnetamine“<sup>161</sup>. Tunnetuslikult seostataksegi ametiisikuks olemist koos avaliku ülesande täitmisega ikkagi avaliku võimuga ning laienemine eraõiguslikele juriidilistele isikutele mõjub segadust tekitavalt. Näiteks on ka OECD käsiraamatus „Huvide konflikti käsitlemine avalikus sektoris“ räägitud ametiisikust kui kitsalt avalikus sektorist töötavast isikust<sup>162</sup>. Selline käsitlus oleks ka KarS § 288 puhul ettenähtav ning arusaadav.

Samuti ilmestab erasektori töötajate käsitlemise ametiisikuna segadust tekitavust Rahandusministeeriumi juures tegutseva sõltumatu valitsuskomisjoni Ametnikueetika nõukogu käsitlus ametnikust. 11.03.2015 kinnitati uus ametniku eetikakoodeks, mis seab ametniku töö eesmärgiks ausalt ja väärikalt tegutseda riigi ning ühiskonna hüvanguks<sup>163</sup>. Koodeksi teine

<sup>160</sup> „Eesti keele seletav sõnaraamat“ – arvutivõrgus kättesaadav:  
<http://www.eki.ee/dict/ekss/index.cgi?Q=ametiisik&F=M> (24.04.2016).

<sup>161</sup> Maurer, Hartmut. Haldusõigus. Tallinn: Juura, 2004, lk 90.

<sup>162</sup> OECD käsiraamat. Huvide konflikti käsitlemine avalikus sektoris – arvutivõrgus kättesaadav:  
[http://www.avalikteenistus.ee/public/etika/Huvide\\_konflikti\\_kasiraamat.pdf](http://www.avalikteenistus.ee/public/etika/Huvide_konflikti_kasiraamat.pdf) (24.04.16)

<sup>163</sup> Ametniku eetikakoodeks. – arvutivõrgus kättesaadav:  
[http://www.avalikteenistus.ee/public/etika/AMETNIKU\\_EETIKAKOODEKS\\_linkidega.doc](http://www.avalikteenistus.ee/public/etika/AMETNIKU_EETIKAKOODEKS_linkidega.doc) (24.06.16)

lause aga piiritleb ametnikena vaid avaliku võimu teostajad. See ilmestab, et esiteks on raske teha vahet sarnastel mõistetel nagu ametnik ning ametiisik ning, teiseks, viitab ametiisiku poolt avalike ülesannete täitmine siiski avalikule sfäärile.

Ametnikueetika koodeks on ilmestav näide sellest, et on olemas levinud arusaam sellest, kes on ametiisik. Seda seetõttu, et ka ühiskondlikus debatis ja uuringutes käsitletakse selgelt piiritletult avaliku sektori korruptsiooni ja erasektori korruptsiooni. Teisalt loetakse ametnikena vaid avalikke teenistujaid, kuid ametiisik võib olla ka avalikus sektoris töölepingu alusel hõivatu. Ka viimaste jaoks võib ametiisikuks olemine olla ettenägematu, kuid sellel siinkohal pikemalt ei peatuta.

Ebaselge normi sisu määratlemisel tuleb ka arvestada relevantsete asjaoludega<sup>164</sup>. Kogu riigi poolne teavitustöö on suunatud selgelt, kas avalikele teenistujatele või eraõigusliku korruptsiooni vältimiseks. Ametiisikuks kvalifitseerumise õigusselgusetust eraõiguslike juriidiliste isikute töötajate jaoks mõjutab ka asjaolu, et nendele suunatud teavitustöö eetikakoodeksite, suhtumisuuringute või muu taolise puhul puudub täielikult. See annab ka regulatsioonile alluvatele inimestele eksitava signaali, et ametialased süüteod neid justkui ei puuduta.

Formaalsuskontrolli kolmas aspekt, parlamendi reservatsioon, seostub samuti avaliku ülesande määratletusega. Nimelt on eelnevas peatükis välja toodud demokraatia printsiip, millest tulenevalt seadusandja ei tohi temale pandud võimu ja ülesandeid delegeerida, isegi kui see delegatsioon peaks toimuma seadusega. Nii on Riigikohus toonitanud hiljutises otsuses, et „karistatava teo kirjelduse ehk süüteo koosseisu määratlemiseks on PS § 23 lg 1 kohaselt pädev üksnes seadusandja ning viimane ei saa selle defineerimist delegeerida täitevvõimule.“<sup>165</sup>

Seaduses kindlaksmääratud ning avalikustatud õiguste ja vabaduste piiramise kord ning avalikkus aitavad tagada valikuvabadust oma käitumise suunamiseks ning teisalt ka võimaldab vältida võimu kuritarvitamist.<sup>166</sup> Riigikohus on samuti osutanud, et põhjaliku seadusandliku regulatsiooni puudumine ja varjatus jätab isiku ilma informatsioonilise enesemääratluse õigusest, õigusest valida käitumisjoont ja end kaitsta.<sup>167</sup>

Saksamaal välja töötatud olulise teooria (*Wesentlichkeitstheorie*) kohaselt, mis lähtub õigusriigi, demokraatia ja põhiõiguste kaitse põhimõtetest, peab seadusandja põhilistes

<sup>164</sup> Foulkes, David. *Administrative Law*. London: Butterworth & Co Ltd, 1990, lk 252.

<sup>165</sup> RKKKo 3-1-1-70-11, p 8.1.

<sup>166</sup> Lillo, Indrek. Täitevvõimule delegeeritud seadusandlus. – *Juridica* 2000/X, lk 642.

<sup>167</sup> RKPJKo III-4/A-1/94.

valdkondades, eelkõige põhiõiguste teostamise valdkonnas, kõik olulised otsused ise langetama ega tohi neid delegeerida täitevvõimule.<sup>168</sup>

KarS § 288 ning konkreetsemalt avaliku ülesande terminiga on seadusandja justnimelt delegeerinud temale pandud võimu ja ülesandeid seadusega edasi kohtuvõimule ning teisest küljest ka täidesaatvale võimule. Mõlemal on vaba voli avaliku ülesande sisustamisel – prokurör kasutab seda süüdistusakti koostamisel ning kohus otsuse tegemisel. Vahe nende kahe puhul on selles, et prokurör sisustab määratlemata õigusmõistet vaid kitsalt üksikjuhtumile kohaldamisel – subsumeerimisel – ning prokuröri tõlgendus ei ole lõplikult siduv.

Kohtu otsusel on aga tähendus ka õiguse edasise tõlgenduse seisukohalt. Seejuures ongi üks kohtu rolle õiguse konkretiseerimine ja edasiarendamine.<sup>169</sup> Sellest tulenevalt on kaheldav, kas määratlemata õigusmõiste sisustamine kohtupraktikas ja haldusõiguses, on tõlgendamine või delegatsiooni teostamine.

Määravaks tuleb käesoleva töö autori hinnangul pidada siinkohal kaht aspekti. Esiteks on Riigikohus andnud määratlemata õigusmõiste kohta tõlgenduse, mille kohaselt seadusandja poolne määratlemata õigusmõiste kasutamine on normi sisustamise delegeerimine seaduse rakendajale.<sup>170</sup>

Teiseks määravaks asjaoluks, tuleb pidada seda, et kuna ametiisiku mõistega kui KarS-is sätestatud koosseisutunnusega teostab seadusandja negatiivses mõttes põhiõigusi, ei tohi seadusandja lähtuvalt olulisuse teooriast delegeerida otsuste langetamist täitevvõimule. Kuna süüdistusakti koostab täitevvõimu esindajana prokurör ning see määratleb kohtuliku arutamise piirid, on tegemist lubamatu delegatsiooniga.

Eeltoodud kahel põhjusel tuleb järeldada, et formaalsuskontrolli kolmandas aspektis ei ole täidetud parlamendi reservatsiooni nõue.

Kokkuvõtvalt võib formaalse põhiseaduspärasuse kontrolli kohta KarS § 288 praktika kohta, mis hõlmab eraõiguslike juriidiliste isikute töötajaid laiemalt, välja tuua, et see on formaalselt põhiseadusvastane. KarS § 288 lg 1 ei ole piisavalt määratletud PS § 13 lg 2 tähenduses, mis kaitseb riigivõimu omavoli eest. Samuti ei ole KarS § 288 kooskõlas PS § 3 lg-st 2 tuleneva

---

<sup>168</sup> Schoch, Friedrich. Üldklausli vältimatus nüüdisaegses ohutõrjeõiguses. – Juridica 2010/VIII, lk 542.

<sup>169</sup> Maurer, H. 2004, lk 99.

<sup>170</sup> RKPJKo 3-4-1-5-05, p 16.

parlamendireservatsiooni põhimõttega, mis kooskõlas PS § 56-ga seab kõrgeima võimu teostajaks vaid Riigikogu.

### 3.3. *Ametiisiku mõiste materiaalne põhiseaduspärasus*

#### 3.3.1. *Sissejuhatus*

PS §-ga 14 kaasneb kohustus põhiõigusi interpreteerida sellisel viisil, et nendes sisalduks õigused kaitsele korralduse ja menetlusega, ning teiseks, et riik oleks seotud kõige sellega, mida põhiõigused nõuavad.<sup>171</sup> Riigikohtu praktikast tulenevalt tähendab materiaalne kooskõla põhiseadusega, et põhiõigust riivav õigusakt on kehtestatud põhiseadusega lubatava eesmärgi saavutamiseks ning on selle saavutamiseks proportsionaalne abinõu.<sup>172</sup>

PS normides nimetatud piiriklauslid – põhiseaduslikud väärtused, mille alusel võib teatud juhtudel piirata ka seadusreservatsioonita põhiõigusi, ei kehti vaid nende normide suhtes, kus nad on nimetamist leidnud.<sup>173</sup> Seega, kuigi julgeoleku kaalutlustel tohib piirata PS § 47 alusel ilma eelneva loata rahumeelselt kogunemist ja koosolekute pidamist, laieneb see sama kaalutlus ka teiste põhiõiguste piiramise alusena, sh seadusreservatsioonita põhiõigusele.

KarS § 288 lg-s 1 sätestuva ametiisiku mõiste ja PS § 23 lg-st 2 tuleneva *nulla crimen* põhimõtte puhul on tegemist põhiõiguste kollideerumisega laiemas tähenduses – põrkumine toimub eri põhiõiguste kandjate ja erinevate põhiõiguste vahel<sup>174</sup>. See tähendab, et vastanduvad põhiõigused konkreetse isiku puhul, kes võiks kvalifitseeruda ametiisikuks ning kollektiivsed hüved kõigi Eesti elanike jaoks. Nii näiteks on iga üksikisiku huvi mitte saada kriminaalkorras karistatud ning vastanduv kollektiivne hüve, et säiliks õiguskindlus ning riik tagaks seaduste täitmist.

Ametiisiku põhiõigused, mida KarS § 288 riivab tulenevalt sellest, et on süüteo koosseisu tunnuseks, millega kaasneb karistus, on eelkõige vabaduspõhiõigused. Need võivad olla nii sõnavabadus (Praxise analüütikute näite puhul), füüsiline vabadus süüdimõistva kohtuotsuse tagajärjel (PS § 20), omandi puutumatus kui süüdimõistva kohtuotsusega määratakse karistuseks rahaträhv (PS § 32) kui ka vabadust tegeleda ettevõtlusega (PS § 31). Eriti olulisteks

<sup>171</sup> Alexy, R. 2001/eriväljaanne, pt 2.1.2.

<sup>172</sup> RKPJKo 3-4-1-16-08, p 28.

<sup>173</sup> Alexy, R. 2001/ eriväljaanne, pt 5.4.2.3

<sup>174</sup> Alexy, Robert. Kollisioon ja kaalumine kui põhiõiguste dogmaatika põhiprobleemid. – Juridica 2001/I, lk 7.

riivatud põhiõigusteks käesoleva töö kontekstis on riive PS § 13 lg 2, mille eesmärk on muuta riigi tegevus üksikisiku jaoks ettenähtavaks ning kaitsta isikut riigivõimu omavoli eest, ning PS § 23 lg 2, mis sätestab *nulla crimen* põhimõtte ja seaduse täpse määratletuse nõude.

Kollektiivsed hüved, mis siinkohal kollideeruvad sõltuvad suuresti ka konkreetse ametiisiku tegutsemisvaldkonnast. Keskkonna valdkonnas töötava ametiisiku puhul võivad ohustuda elanikkonna tervis (PS § 28), puhas elukeskkond, maavarade jätkusuutlik kasutamine (PS § 5). Noortekeskuse töötajad mõjutavad jällegi selle tegevuses osalevate laste ja noorte haridust (PS § 37), ellusuhtumist ning seekaudu võimalikult nii vaimset kui füüsilist tervist. Mõttekodade analüütikud mõjutavad põhiõiguste valdkondi vastavalt sellele, mis laadi poliitikakujundamises nad on osalenud – see võib varieeruda julgeolekust tööhõivepoliitikani ja edasigi. Jalgpalliliit mõjutab läbi oma tegevuse mängudel korra tagamise ja organiseerimisega sisejulgeolekut, harrastusspordi populariseerimisega ka näiteks kultuuri (PS preambulast tulenev väärtus) ja tervist. Seega kaitseb ametiisiku mõiste kaudu põhiõiguste piiramine väga erinevaid kollektiivseid hüvesid. Põhiõigusliku väärtusena, mida ametiisik tagab võib ka kokku võtta kui riigi toimimise laiemalt – julgeolek (§ 47), avalik kord, teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitse.

Kuigi eelnevalt oleme tuvastanud, et esineb põhiseadusest tulenevaid väärtusi, millest johtuvalt võiks teatud olukordades olla õigustatud KarS § 288 kaudu üksikisiku vabaduste piiramine, on piirangud PS § 11 sätestatu alusel õigustatud vaid juhul, kui need on vajalikud demokraatlikus ühiskonnas ega moonuta piirataivate vabaduste olemust. Vajalikkuse puhul hinnatakse proportsionaalsuse kontrolli kohaselt sobivust, vajalikkust kitsamas tähenduses ning mõõdukust.<sup>175</sup>

### 3.3.2. *Sobivus*

Riived, mis ei aita kuidagi kaasa seatud eesmärgi saavutamisele ja on sellepärast tarbetud, ei ole kunagi vajalikud laiemas tähenduses – ehk ei ole sobivad vahendid proportsionaalsuse kontrolli aspektist<sup>176</sup>. Kui võtta aluseks, et seadusandja soovib eraõiguslike juriidiliste isikute töötajate hõlmamisega ametiisikuna keelata ametisüütegude peatükis nimetatud viisil käitumine, tuleb järeldada vahendi sobivust. Meenutades Kalle Meruski avalike ülesannete

---

<sup>175</sup> Alexy, R. 2001/eriväljaanne, ptk 5.4.1.2.

<sup>176</sup> Samas.

täitmise üleandmise nelja erinevat olukorda<sup>177</sup>, tuleb siinkohal jaatada sobivust olukorras, kus avaliku ülesande täitja muutub haldusekandjaks ning teostab ülesandeid enda nimel. Ka teiste osas teenivad täiendav kontroll ja vastutus kahtlemata suurema hoolsuse ning aususe eesmärgi avalike ülesannete täitmisel, mistõttu tuleb lugeda vastav vahend sobivaks.

### 3.3.3. Vajalikkus

Põhiõiguse riive pole kitsamas tähenduses vajalik ja on sellepärast põhiseadusega vastuolus, kui on olemas mõni muu sobiv vahend, mis edendab sama hästi seadusandja poolt järgitud eesmärgi saavutamist, kuid riivab põhiõigust vähem intensiivselt. Eraõiguslike juriidiliste isikute osas kohalduvad majandusalsed süüteod karistusseadustiku 21. peatükist, mida kokku on ka rohkem kui ametialaseid süütegusid. Analüüsides, missugused neist ametialastest süütegudest jääksid täielikult karistusõigusliku vastutuse alt välja, kui eraõigusliku juriidilise isiku töötaja ei oleks ametiisik, siis ainsana saab välja tuua vaid KarS § 300<sup>1</sup>, mis on toimingupiirangu rikkumine, mille eesmärk on korruptsiooni ennetamine ja vältimine<sup>178</sup>.

Altkäemaksu võtmine (KarS § 294) ametialaste süütegude regulatsioonis jääb kaetuks altkäemaksu võtmisega erasektoris (KarS § 402<sup>3</sup>). Riikliku järelevalve ebaseadusliku teostamist (KarS § 291<sup>1</sup>) saab teha vaid korrakaitseorgan või kohalik omavalitsus, mistõttu ei saa siinkohal toimepanijaks olla eraõigusliku juriidilise isiku töötaja. Piinamise (KarS § 290<sup>1</sup>) ja võimulihalduse (KarS § 291) kui ametialase süüteo koosseisu kataks olenevalt asjaoludest kehaline väärkohtlemine (KarS § 121), ähvardamine (KarS § 120), raske tervisekahjustuse tekitamine (KarS § 118), avaliku korra raske rikkumisega (KarS § 263) või ka tulirelva ebaseaduslik käitlemine (KarS § 418).

Toimingupiirangu rikkumine (KarS § 300<sup>1</sup>) aga on blanketne õigusnorm, mille sisu leiab KVS §-s 11: ametiisikul on keelatud toimingu või otsuse tegemine, kui tegevus puudutab teda ennast või temaga seotud isikut. Siingi on aga võimalik tõmmata paralleele usalduse kuritarvitamise koosseisuga (KarS § 217<sup>2</sup>). Seejuures on usalduse kuritarvitamise koosseis loodud asendamaks ametialaste süütegude peatükis kehtetuks tunnistatud § 289, mis võimaldas vastutusele võtta kahju tekitanud ametiisikuid<sup>179</sup>. Mõlema koosseisu puhul on sisuline eesmärk tagada huvide järgimine. Toimingupiirangu puhul on avalike huvide järgimise kohustuse eesmärk, et

---

<sup>177</sup> Vt käesoleva töö pt 1.3.

<sup>178</sup> Pikamäe, P. KarS komm § 300<sup>1</sup>/1.

<sup>179</sup> Samas.

ametiisik ei kohtleks ebavõrdselt ennast või lähedast isikut ning seeläbi ei saadaks korruptiivsel teel tulu. Vastav kohustus on tuletatav ebaselge avaliku ülesande mõiste kaudu. Toimingupiirangu rikkumise puhul on kahju ennetava koosseisuga. Seevastu usalduse kuritarvitamine tegeleb tagajärgedega – eeldus on, et tekkinud on suur varaline kahju. Usaldussuhe eraõiguslikus võlasuhtes tuleneb laiemas mõttes ka VÕS §-st 2, mille kohaselt võib võlasuhte olemusest tuleneda poolte kohustus teatud viisil arvestada võlasuhte poole õiguste ja huvidega – seejuures võib võlasuhe vaid selliste kohustusega piirduda.

Analüüs KarS § 300<sup>1</sup> ja § 217<sup>2</sup> kattuvuse osas ei ole siinkohal piisav, et tõsikindlalt järeldada nagu usalduse kuritarvitamise koosseis oleks sobiv vahend, et sama efektiivselt saavutada toimingupiirangu seadmise eesmärged ja, et see teeb seda vähem intensiivse põhiõigusriivega. Kuid kahtlemata on siinkohal ainet edasiseks analüüsiks.

#### **3.3.4. Mõõdukus**

Proportsionaalsuskontrolli kolmas aste nõuab piiravalt normilt mõõdukust. Tegemist on reeglga, mis nõuab kaalumist, kusjuures ühele kaalukausile tuleb asetada puudutatud põhiõiguslik printsiip ja teisele need printsiibid, mis seisavad riikliku riive taga ning õigustavad seda.<sup>180</sup>

Niinimetatud kaalumiskäsk, nagu Robert Alexy seda nimetab, eeldab väärtushinnanguid, mida kaalumiskäsust enesest ei tulene<sup>181</sup>. See tähendab, et paratamatult toimub põhiõiguste kaalumine mitte ainult objektiivsete kriteeriumide vaid kaaluja väärtushinnangute baasilt.

Objektiivsete alustena tuleb kaalumist teostada, võttes arvesse riive intensiivsust ning kaitstava põhiõiguse olulisust<sup>182</sup>. Ka siinkohal tuleneb nentida, et intensiivsuse määramisel puudub reastus tähtsuse alusel, kuid eksisteerib liigitus raskete, keskmiste ja kergete riivete näol.<sup>183</sup> Samasuguline astmelisus on kasutusel ka põhiõiguste olulisuse juures.<sup>184</sup>

Tuleb meelde tuletada, et *nulla crimen* põhimõte on õigusriigi üks põhilisi alustalasid. Ilma PS § 23 tugeva kaitseta, poleks kohtusüsteem ning kriminaalmenetlus väärt kuigi palju.

---

<sup>180</sup> Alexy, R. 2001/eriväljaanne. pt 5.4.1.2, alapunkt 2c.

<sup>181</sup> Alexy, R. 2001/eriväljaanne. pt 5.4.1.2, alapunkt 3.

<sup>182</sup> Samas.

<sup>183</sup> Samas.

<sup>184</sup> Samas.

Kriminaalvastustus üldiselt on üks tugevamaid isiku õiguste piiramise viise ning ametialaste süütegude eest ettenähtavad karistused ei piirdu vaid rahatrahvidega, vaid võimaldavad ka karistusena mõista vangistust. Isiku ametiisikuna kvalifitseerumine või mittekvalifitseerumine võib seega peita endas küsimust, kas isik elab vabaduses või mitte. Vabadusekaotus on aga äärmisel intensiivne põhiõiguse riive. Lõplikku kataloogi koos väärtustega ei eksisteeri sellegi poolest ning ebaselgus pole siinkohal sugugi välistatud. Tegemist on taaskord millegi tunnetuslikuga, mida ilmestab hästi Robert Alexy näide: iga mõistlik inimene liigitab eluaegse vabadusekaotuse äärmiselt intensiivsete riivete, turuplatsil tuvide söötmise keelu aga kergete kilda.<sup>185</sup>

Määratlemata õigusmõistete alusel isiku vabaduste piiramist on peetud õigustatuks ja vajalikuks näiteks ohutõrje eesmärgil, täpsemalt avaliku korra kaitseks: objektiivse õiguskorra kaitseks, riigi ja selle korralduste kaitseks, eraõiguste ja individuaalsete õigushüvede kaitseks.<sup>186</sup> Vajalikkus ohutõrje puhul seisneb sellest, et vastasel juhul võiks tekkida kaitselünk, mida ei saa lubada kodanike turvalisuse tagamise pärast.<sup>187</sup>

Vaadates aga ametiisiku mõiste reguleerimisala, ei ole tegemist valdkonnaga, kus oleks tarvis kiiret reageerimist vahetu ohu elimineerimise eesmärgil. Need süüteod ei ohusta otseselt ühegi isiku individuaalseid õigushüvesid. Lõppastmes taandub siin küsimus varale – kes, kuidas ja millisel viisil peab jälgima avaliku raha kasutust. Eraisikud, kes täidavad avalikke ülesandeid, teevad seda vastavalt konkreetsele eraõigusliku juriidilise isiku vormi kohta käiva reeglistiku alusel – st alluvad oma põhitegevuses ja selle korraldamises tsiviilõiguslikule regulatsioonile. Pahatihti pärineb kõnealuste eraõiguslike juriidiliste isikute raha mingis osas avalikult sektorilt, mistõttu on see huvitatud raha kasutusest. Nii toimetavad noortekeskused kohalike omavalitsuste poolt eraldatud vahendeid kasutades. Riigi õigusabi teenust osutavad advokaadid aga saavad oma kulud kaetud riigieelarvest või Justiitsministeeriumi poolt eraldatud vahenditest.<sup>188</sup>

Tuleb samuti arvestada, et avalikku ülesannet täitvate eraõiguslike isikute kohustuste regulatsioon ja käsitus nii seaduses kui ühiskondlikus debatis (näiteks eetikakoodeksi koostamise näol), on puudulik. Samuti sisaldub KarS-is juba niigi majanduslaste süütegude

---

<sup>185</sup> Samas.

<sup>186</sup> Schoch, F. 2010.

<sup>187</sup> Samas, lk 546.

<sup>188</sup> Riigi õigusabi seadus, § 21.



regulatsiooni, mis sätestab eraõiguslikele isikutele, nii füüsilistele kui juriidilistele, ulatusliku kriminaalõigusliku vastutuse.

Käesoleva töö autori seisukohalt, kel siinkohal ei ole muud võimalust, kui lähtuda kaalumiskäsu täitmisel enda väärtushinnangutest, ei saa mistahes varaline väärtus või riigi toimimise eesmärk kaaluda üles liberaalseid vabaduspõhiõigusi ning õigusriigi toimimist. Vahest ehk vaid tuleks kõne alla turvalisuse tagamine, kuid võttes arvesse, et enamus ametialaseid süütegusid oleksid eraõigusliku juriidilise isiku töötaja kui subjekti puhul kaetud ka majandusalaste süütegude peatükiga, kaotab seegi tähtsuse.

Loobudes individuaalse negatiivse vabaduse tugevast kaitsest, kannavad need valikud meid kiirelt eemale demokraatlikust õigusriigist. Füüsilise isiku vabaduse piiramine ning tema eraellu sekkumisel tuleb lähtuda rangeimatest reeglitest, mistõttu ei saa aktsepteerida kuriteo koosseisutunnust, mille sisustamisel tekib sedavõrd palju segadust, vajalikkust demokraatlikus ühiskonnas PS § 11 tähenduses.

Eeltoodu tõttu leiab siinkirjutaja, et KarS § 288 kohane ametiisiku mõiste kohaldamine eraõiguslikele juriidiliste isikute töötajatele on materiaalselt, lähtuvalt vastuolust proportsionaalsuskontrolli mõõdukuse põhimõttega.

Kokkuvõtvalt võib välja tuua, et KarS § 288 kohane ametiisiku mõiste kohaldamine eraõiguslikele juriidiliste isikute töötajatele on nii formaalselt kui materiaalselt põhiseadusvastane. Seetõttu tuleb ka järeldada, et KarS § 288 on vastuolus PS § 23 lg 2 tuleneva *nullum crimen, nulla poena, sine lege scripta, stricta, paevia* reeglga, rikkudes määratletuse põhimõtet ning süüteokoosseisu täpse määratletuse nõuet.

### **3.4. Ametiisiku mõiste määratletuse põhimõttega kooskõlla viimine**

Kui võtta lähtekoht, et PS põhiõigustest tuleneb normi tuleb tõlgendamise kohustus isiku kasuks<sup>189</sup>, tekib küsimus, kas süüteokoosseis, mille üheks elemendiks on määratlemata õigusmõiste, on üldse rakendatav – olgu tegevuse sisu kui tahes ilmselgelt amoraalne. Teatavasti on lisaks õigusnormidele olemas ka muid sotsiaalseid norme ning ühiskondlikku

---

<sup>189</sup> Ernits, M. PS komm §13/5.2.2.

regulatiivsust, kuid KarS § 1 ja 2 tulenevalt on karistatavad vaid KarS-is sätestatud õigusnormide kohased süüteod.

Karistusseadustik ei kaitse moraalinorme vaid kehtivat õigust. Nii kaotati juba 1992. aasta karistusõigusreformiga kuriteo materiaalne määratlus ühiskonnaohtlikkuse kaudu, mis seni sisaldus kriminaalkodeksi § 7 lg-s 1.<sup>190</sup> Karistusõigusnormid ei tohi kaitsta konkreetseid usulisi või ideoloogilisi huve – eetiliselt neutraalset karistusõigust peetakse demokraatliku ühiskonnamudeliga enam kokkusobivaks, kuna sellisel juhul usaldatakse rohkem ühiskonna iseregulatsiooni ja isikute vaba tahet.<sup>191</sup> Karistusõiguse ülesanne ei ole luua ega kujundada ühiskonnakorda, vaid kaitsta olemasolevat ja selle põhiväärtusi.<sup>192</sup>

Määratlemata õigusmõiste kasutamine nõuab nii väärtushinnangut kui ka tulevikuproгноosi ning ei ole alati võimalik ainsat õiguspärast otsust kindlaks teha<sup>193</sup>. Seega vastandub määratlemata õigusmõiste kasutamine KarS koosseisu tunnuseks ideega KarS-i moraalsest neutraalsusest ning see ohustab demokraatliku ühiskonna põhiväärtusi.

Kuigi on mõistetav seadusandja poolne eesmärk avaliku ülesande kui määratlemata õigusmõiste kasutamine ametiisiku kriteeriumina – ühiskond on tänapäeval väga kiiresti muutuv ja suur tõlgendusruum võimaldab seadusel ajaga kaasas käia ilma pideva korrigeerimiseta. Jättes aga koosseisutunnuse sisustamata, pole võimalik ennustada selle rakenduspraktikat.

Samuti on Riigikohus juba nii varakult kui 1994. aastal sõnastanud, et „seadust ei tohi tõlgendada viisil, mis muudaks seaduse või selle sätte mõtteks.“<sup>194</sup> Ametiisiku kehtiv tõlgendus muudab mõtteks KarS § 2 lg 1 sätte. Puudused ametiisiku mõistes ei ole tehnilist laadi, mida hõlpsalt tõlgendamisega ületada. Käesoleval juhul, ei anna tõlgendamine meile selget vastust, millised on antud normi rakendumise piirid.

Ajalooline tõlgendamine, st tähenduse andmine vastavalt seadusandja tahtele, on vaid üks mitmest tõlgendamismeetodist. Tuleb tõdeda, et ka seadusandja tahet on avaliku ülesande sisustamisel raske selgeks teha.

---

<sup>190</sup> Sootak, J. Kars komm§ 2/2.

<sup>191</sup> Sootak, Jaan. Karistusõiguse alused. Tallinn: Juura, 2003. Lk 56-57.

<sup>192</sup> Samas, lk 57

<sup>193</sup> Maurer, H. 2004, lk 90.

<sup>194</sup> RKPJKo III-4/1-6/94, p 19.

„Põhiseaduskonformne tõlgendamine tähendab, et „erinevate tõlgendusvõimaluste puhul tuleb eelistada põhiseadusega kooskõlas olevaid tõlgendusi neile tõlgendustele, mis põhiseadusega kooskõlas ei ole.“<sup>195</sup> Käesoleva töö autori seisukoht on, et KarS § 288 põhiseaduskonformse tõlgenduse kohaselt ametiisiku mõiste ei hõlma endas eraõiguslike juriidiliste isikute töötajaid.

Lähtudes seaduste hierarhiast ning PS §-s 11 otsesõnu sätestatud põhiseaduspärasuse nõudest, tuleb võtta seisukoht, et tänane KarS § 288 on põhiseadusvastane, kuna puudub kooskõla PS § 23 lg-ga 2. KarS § 288 koosseisu pole piisavalt määratletud.

Üritades leida lahendust, KarSi normistikku põhiseadusega kooskõlla viimiseks on kaks varianti:

- 1) lähtuda edaspidi normi põhiseaduskonformsest tõlgendusest,
- 2) muuta normi sõnastust.

Kummagi variandi puhul tuleb täiendavalt hinnata, millisel viisil ei teki karistatavuslünka ning kuidas jätkuvalt tagada eesmärkide saavutamist, mis on pandud kirja korruptsioonivastases strateegias ja mida on soovitanud rahvusvahelised organisatsioonid.

Põhiseaduskonformne tõlgendamine tähendaks käesoleva töö autori kriitika kontekstis, et normi tõlgendataks edaspidi kitsamalt. Eelkõige võiks välistada ametiisikuks liigitumise eraõiguslike juriidiliste isikute töölepingu alusel töötajate puhul, kelle lepingust või ametijuhendist ei ole võimalik vahetult tööülesannetena välja lugeda avaliku ülesande täitmist ja ametiseisundi tekkimise võimalust.

Tõlgendus võiks olla aga veelgi kitsam. Põhjalikku kaalumist vajab avaliku ülesande tuletamine õigusaktist tõlgenduse teel ning see, mis on avaliku ülesande tähendus karistusõiguse kontekstis või kas üldse on põhjendatud selle termini erinev sisustamine karistus- ja haldusõiguses. Tegemist on küsimusega avaliku võimu funktsioonist, mis vajab laiemat ühiskondlikku arutelu ja lahtimõtestamist. Antud teema on eriti tähtis järjest enam tõrjaka ja areneva kodanikuühiskonna kontekstis, kus kodanikualgatusena loodud eraõiguslikud juriidilised isikud seavad endale eesmärgiks riigile appi tõttamise ning ühiskonna parandamise.

Alustades tõlgenduspraktika muutmise tagajärgede analüüsist, tuleb esmalt välja tuua, et kuigi ametiisiku kui erisubjekti sätestava koosseisu abstraktsuse aste väheneb, ei tuleks sellest automaatselt järeldada korruptsioonivastase strateegia eesmärkidest kaugenemist. Võttes

---

<sup>195</sup> RKÜKo 3-2-1-73-04, p 36; Ernits, M. PS komm § 13/5.2.2:

arvesse ka vajadust kaitsta üksikisikut riigivõimu omavoli eest, peab selgus prevaleerima normi ülilaia rakendusala ees.

Kuivõrd Riigikohtu olemasolev käsitus KarS § 288 osas ei ole tuvastanud põhiseadusvastasust ning, kui eeltoodust olenemata Riigikohtuga senise praktikaga põhiseaduspärasuse osas nõustuda, võiks siiski kaaluda tõlgenduste täpsustamist. Hea algus selleks olekski Riigikohtu endal poolt sõnastatu, milles lähtutakse avaliku ülesande sisustamisel KVS-i eesmärkidest: „KVS § 1 lg 2 kohaselt on selle seaduse eesmärk tagada avaliku ülesande aus ja erapooletu täitmine. Kõige üldisemalt peab korruptsioonivastane seadus tagama, et nii avalikku võimu ja sellel põhinevat mõju ning teavet kui ka avalikke ressursse kasutataks üksnes avalikes huvides, s.t korruptsioonivabalt.“<sup>196</sup> Kui võtta eeltoodut aluseks, võiks eraõigusliku juriidilise isiku töötajatest (laiemas tähenduses) avaliku ülesande täitja olla vaid see, kes tegutseb: 1) avalikult võimult saadud konkreetse volituse alusel ja, 2) avalikke ressursse kasutades.

Eeltoodud käsitus välistab, et igaüks saab oma-algatuslikult asuda täitma avalikku ülesannet, mida me siis sellena ka täpselt silmas ei pea.

Kaaludes normi sõnastuse muutmist, võib eeskujudena kaaluda käesoleva töö peatükis 1.5. toodud väiksemate riikide käsitusi. Mitmes neist oli piiritletud ka looteluna või asutuse liigina, kus ametiisikud töötavad või on teenistuses. Võttes arvesse Eesti väiksust ning riigiparaadi lihtsust, oleks selline täiendus mitte kuigi keeruline ja välistaks kahtlused. Loomulikult on siinkohal eelduseks läbimõeldus, mida teha riigiettevõtetega, kuid siinkohal on autor seisukohal, et need küsimused tuleb nii või naa täpsemalt selgeks mõelda.

Lisaks toodud kahele võimalusele põhiseadusega kooskõlla viimiseks, on ka kolmas variant selgusetu olukorra parandamiseks. See on eriti sobiv muudatuste ellu viimiseks, võttes arvesse, et Riigikohtu olemasolev praktika ametiisiku termini osas ei ole osutanud põhiseadusvastasusele. Nimelt on kohtutel võimalik luua konkreetsed kriteeriumid, millele peab vastama asutus, kus ametiisiku töötamine on võimalik või luua selge sisu avaliku ülesande terminile.

Kokkuvõtvalt võib öelda, et KarS § 288 osas on vajalik täiendav diskussioon ning debatt, kus arutletakse nii Eesti ühiskonna väärtushinnangute kui ka vajaduste üle. Kas Eesti on sotsiaaliik, kus riigi suunav käsi on tuvastatav ka pealtnäha eraõiguslike algatuste taga või on Eesti minimaalse avaliku võimuga liberaalne riik. Või hoopis – kumb neist me olla tahaksime.

---

<sup>196</sup> RKKKo 3-1-1-98-15, p 61.

## KOKKUVÕTE

Alates 15.07.2013 on kehtinud ametiisiku mõiste KarS §-s 288, millega on näiliselt lahutatud erasektori korruptsioonisüüteo ning ametialased süüteo. KarS § 288 ei sätesta enam otsesõnu eraõigusliku juriidilise isikuga seotud isikut ametiisikuna nagu enne revisjoni. Ometi võib tulenevalt ametiisiku funktsionaalselt määratlemisest, eraõigusliku juriidilise isiku töötaja või muus võlaõiguslikus suhtes tegutsev isik, siiski osutada ametiisikuks ka KarS § 288 tähenduses.

Selline regulatsioon on mandrieuroopa õiguskultuuris haruldane, kuna on väga üldsõnaline ning ilma eriliste kitsendusteta. Tüüpiliselt on käesolevas töös võrdluseks toodud riikides kasutusel ametiisiku mõisted, mis on suunatud võimalikult täpsele ametiisikute ringi määratlusele. Sealjuures on väiksemates riikides tihti ka kasutusel loetelud ametkondadest, mis lihtsustab veelgi arusaadavust rakendusalaselt.

Eestis kasutusel oleva ametisüütegude regulatsiooni loojad on põhjendanud sellise regulatsiooni vajalikkust asjaoluga, et Eesti rahvaarv on väike, mistõttu pole otstarbekas piirata inimeste tegutsemist paralleelselt mitmel elualal. Vajadus korruptsioonivältimiseks aga jääb, mistõttu on otsustatud ametialaseid süütegusid käsitleda laiemalt läbi ametiisiku funktsionaalse määratluse – isiku tegutsemise tähendusest ja nende tõlgendamisest sõltub ametiisikuna kvalifitseerumine.

Eeltoodust on võimalik märgata, et ametiisiku mõiste KarS-is on muutunud abstraktsemaks, mida võib pidada lähtuvalt esitatud korruptsioonivastase strateegia valguses ka eesmärgipäraseks. Mida rohkemad isikud kvalifitseeruvad ametiisikuna KarS-i tähenduses, seda rohkematele ka laieneb kõrgendatud hoolsuskohustus. Kuigi KarS ei sätesta käitumiseeskirju, suunab kriminaalkaristus läbi eripreventsiooni karistust vältima ja täiendavat hoolsuskohustust järgima. Seega toetab KarS § 288 abstraktne mõiste otsustusprotsesside läbipaistvamaks muutmise eesmärgi saavutamist ning ühtlasi ka korruptsiooni ennetamist.

Isik kvalifitseerub ametiisikuna KarS § 288 tähenduses, kui tal on samaaegselt ametiseisund ning ta täidab avalikku ülesannet. Puudub eeldus, et isikule on ametiseisundi andmisel selgitatud võimalike avalike ülesannete täitmise kohustust. Ametiisik KarS-is on ametialaste süütegude puhul erisubjekt ning samuti on toimepanek ametiisiku poolt mitmete teiste kuriteokoosseisude raskendavaks asjaoluks.

KVS § 2 lg 2 alusel saab ametiseisund tekkida õigusaktist, tehingust või asutuse töökorraldusest. Täiendavalt lähtub KarS ametiisiku sisustamisest KVS-i definitsioonist §-s 2,

mis annab ülevaate, millist laadi otsuste või toimingute tegemine on ametiseisundi poolt hõlmatud. Otsus ja toiming KVS-i tähenduses hõlmavad endas ka nende tegemises või sisulises suunamises osalemist. Seega ei pea olema otsuse teinud ametiisik vaid, piltlikult öeldes, paberile allakirjutanu, vaid ametiseisund tekib ka madalamal ametipositsioonil töötajale, kes osales otsuse ettevalmistus- või kujundamisprotsessis.

Kui ametiseisundi tekkimine on küllaltki selgesti jälgitav ning reguleeritud, siis ametiisikuks olemise teise tunnuse – avaliku ülesande – sisustamine on oluliselt keerulisem ja küsitavam. Nimelt on tegemist määratlemata õigusmõistega, mille sisustamise on seadusandja delegeerinud kohtuvõimule.

Avaliku ülesande tunnetuslik tähendus ning grammatiline tõlgendus erinevad selle termini õiguslikust sisust KarS-is. Grammatilisel tõlgendusel on avalik ülesanne riigi ülesanne, mida tunnetuslikult peaks täitma haldusorgan. KarS aktsepteerib aga avalike ülesannete delegeerimist eraõiguslikele juriidiliste isikutele seaduse alusel ning ka selliselt, et see ülesanne on leitav õigusnormi tõlgendamise teel.

Selline käsitlus muudab ametiisiku mõiste kohaldumise eraõiguslikele juriidilistele isikutele seninägematult laiaks. Avalike ülesannete üleandmise vorme seadus seevastu ei piiritle. Samuti jätab olukorra delegeerimismõiste piiridest lahtiseks riigiõiguslik diskussioon. Kuna pole välistatud ka eraõigusliku juriidilise isiku poolt avalike ülesannete vabatahtlik täitmine, muutuksid selle töötajad ametiseisundi olemasolul samuti ametiisikuteks.

Kuna eraõiguslikud juriidilised isikud tegutsevad eraõigusliku regulatsiooni alusel, ei oska nad ette näha, et võivad osutada avalike ülesannete täitjateks. TsÜS § 25 lg 1 järgi on eraõiguslik juriidiline isik loodud erahuvides. Seega on kõnealuses valdkonnas konflikt eraõigusliku ja karistusõigusliku regulatsiooni vahel, mille tulemusena on ametiisiku regulatsioon ühiskonnas arusaamatu. Kui regulatsioon ei ole inimestele mõistetav ning nad ei suuda seetõttu oma käitumist viia õiguskorraga vastavusse, on tegemist vastuoluga PS § 13 lg-ga 2, PS §-ga 23, KarS § 2 lg-ga 1 ning EIÕKS art 7 lg-ga 1, milledest kõigist on tuletatav määratletuse põhimõte, mida tunneme ka ladinakeelse väljendina *nullum crimen, nulla poena, sine lege scripta, stricta, paevia*.

Karistusõigusliku normi vastuolu PS-iga, tähendab selle normi tühisust. Kooskõla hindamiseks tuleb läbida mitmeastmeline kontrolliskeem, mille tulemusena jõutakse järeldusele, kas norm on formaalselt ja materiaalselt põhiseaduspärane. Negatiivse tulemuse korral kasvõi ühes kontrollietapis, ei saa olla tegemist põhiseaduspärase normiga.

Ametiisiku regulatsiooni põhiseaduspärasuse analüüsi tulemusena jõudis käesoleva töö autor tulemusele, et KarS § 288 on nii formaalselt kui materiaalselt põhiseadusega vastuolus.

Formaalse vastuolu tingib eelkõige avaliku ülesande termini õigusselgusetus, kuigi probleemseks tuleb pidada ka ametiseisundi olemasolu töölepingu seaduse alusel hõivatute jaoks tulenevalt töötaja ning tööandja vaheliste suhete regulatsioonist TLS-i järgi. Avaliku ülesande sisustamise osas puuduvad selged kriteeriumid ning tähendused tavakeeles ning erinevates õiguse valdkondades on erinevad. Ka rahvusvaheliselt on õigusteadlaste vahel vaidlused, mis võiks või ei võiks olla hõlmatud avaliku ülesande terminiga. Avaliku ülesande termini kasutuse kohta on olemas ka teataval määral Riigikohtu praktikat, kuid selgeid juhiseid selle sisustamiseks ei ole.

Avaliku ülesande termin on niisiis määratlemata õigusmõiste, mille sisustamise on seadusandja delegeerinud kohtuvõimule. Ka sellel põhjusel on ametiisiku säte KarS-is PS-iga vastuolus – formaalse kooskõlaga kontrollimisel kasutusel olevast demokraatia printsiibist tuleneb otseselt, et seadusandja ei või delegeerida edasi oma ülesandeid. Kohtud võivad küll seadusi tõlgendada, kuid nende sisustamine on siiski seadusandja kohustus. Teadlikult mingi termini segaseks jätmine, eriti karistusõiguse kontekstis, kus see otsustab isikute kriminaalõigusliku vastutuse üle, ei saa olla aktsepteeritav.

Ametiisiku termini materiaalse põhiseaduspärasuse hindamiseks on läbitud täiendavalt kolmeasteline proportsionaalsuskontroll hindamaks normi sobivust, vajalikkust ning mõõdukust. Kui sobivuse osas antud juhul vastuväited puuduvad, siis teise kahe kontrolli etapi osas nii öelda ei saa.

Põhiõiguse riive pole kitsamas tähenduses vajalik ja on sellepärast põhiseadusega vastuolus, kui on olemas mõni muu sobiv vahend, mis edendab sama hästi seadusandja poolt järgitud eesmärgi saavutamist, kuid riivab põhiõigust vähem intensiivselt. Käesoleva töö autor on arvamusel, et eraõiguslike juriidiliste isikute töötajate käsitlemine ametiisikuna ei ole vajalik, kuna vastupidisel tõlgendamisel puudub karistyslünk. Ametiisiku sedavõrd laia käsitlust ei ole vaja rakendada, kuna tundub, et kõik võimalikud olukorrad, kus eraõiguslike juriidiliste isikute töötajad võiksid toime panna ametisüütegusid, on kaetud teiste kuritegudega. Siiski nendib käesoleva töö autor, et magistri töö vorm seab teatud piirangud, mistõttu karistyslünga puudumises lõplikult veendumine nõuaks täiendavat analüüsi.

Proportsionaalsuskontrolli kolmas aste, mõõdukus, eeldab kaalumist puudutatud põhiõigusliku printsiibi ja riikliku riivet õigustavate põhiseaduslike väärtuste vahel. Arvesse tuleb võtta nii

riive intensiivsust kui kaitstava põhiõiguse olulisust, kuid paratamatult muutub mõõdukuse kontroll väärtusküsimuseks, kuna põhiseadusega kaitstavad hüved ei ole hierarhias. Siinkirjutaja jõudis mõõdukuse kontrolli tulemusena järeldusele, et ametiisiku mõiste ei ole proportsionaalne. Printsüübid, mille kaitsmiseks on loodud PS § 13 lg 2 ja PS 23 lg 1 kujutavad endast demokraatliku ühiskonna ning liberaalsete põhiõiguste kaitse alustalasid, mille osas järeleandmiste tegemiseks on raske leida põhjuseid ning kahtlemata ei saa piisavaks õigustuseks pidada riigi ressursside õiguspärasest kasutamist. Kuivõrd korruptsioonisüütegudega põrkuvad eelkõige eraisikute rahalised huvid avalike huvidega, taandub siinpuhul küsimust justnimelt materiaalsele väärtusele. Kehtiv KarS § 288 segane sõnastus on aga ohverdanud kuriteo selge määratluse, mille järgi eraõiguslike juriidiliste isikute töötajatel oleks võimalik arusaadavalt oma käitumist suunata, justnimelt materiaalse huvi kaitsmisele ülimalt laialivalguva ja abstraktse ametiisiku mõiste määratlusega. Käesoleva töö autori hinnangul ei ole see piisavalt mõõdukas, mistõttu tuleb samuti nentida ebaproportsionaalset põhiseadusriive olemasolu.

Käesoleva tööga analüüsiti ka ametiisiku termini kooskõla EIÕK art 7 lg-ga 1, juhindudes selles Euroopa Inimõiguste Kohtu poolt välja kujundatud tõlgenduspraktikast. Kuivõrd Euroopa Inimõiguste kohus hindab kooskõla konventsiooniga lähtudes süüdistatu olukorrast, ei saa teha lõplikku järeldust terve süüteo koosseisu ega ka selle üksiku tunnuse osas, vaid hinnata normi ettenähtavust konkreetse isiku jaoks. Euroopa Inimõiguste Kohtu olemasoleva tõlgenduspraktika pinnalt jõuti käesolevas töös järeldusele, et olukordi, kus õigusselgus EIÕK art 7 lg 1 tähenduses on puudulik võib ette tulla, kuid enamikku juhtudest tuleb pidada ettenähtavaks ning ametisüütegude olemusega kooskõlaliseks.

Kuigi korruptsioon kahjustab ühiskonda ning ootuspäraselt ja õiglast toimimist, ei saa võitluses korruptsiooniga ohvriks tuua põhivabadusi. Ka põhiõiguste ja –vabaduste ebaproportsionaalne piiramine kahjustab ühiskonda ning seda määratlemata rohkem, pannes võnkuma õigusriikluse alustalad.

Käesoleva töö uurimisküsimus, kas ametiisiku mõiste karistusseadustikus on kooskõlas määratletuse põhimõttega, sai käesolevas töös vastuseks, et eksisteerib vastuolu PS § 23 lg-ga 1 ja § 13 lg-ga 2, mis kõnealuse põhimõtte sätestavad. Põhiõiguste liiga tugeva riive tingib eelkõige ebaselge avaliku ülesande termini kui määratlemata õigusmõiste tähendus, mille abstraktsust tuleb pidada ebavajalikuks.



## **QUALIFICATION OF EMPLOYEES OF PRIVATE LEGAL PERSONS AS OFFICIALS AND ITS ACCORDANCE WITH THE PRINCIPLE OF CLARIFICATION Abstract**

The Estonian legislative power has accepted the recommendations of international organisations and separated crimes of private and public corruption. Chapter 17 of the Penal Code, sets 10 different offences relating to office and 7 of them can only be committed by officers.

The term officer itself is defined in § 288 of the Penal Code and has seen many changes over the years. The last version of § 288 came into force on the 1<sup>st</sup> of January 2015 in connection to the abovementioned reforms. Hence, an official is defined as a natural person who holds an official position for the performance of public duties regardless of whether he or she performs the duties imposed on him or her permanently or temporarily, for a charge or without charge, while in service or engaged in a liberal profession or under a contract, by appointment or election. Thus, the main elements which determine, who can and cannot be an official, is whether the person holds an official position and whether he performs public duties.

Whereas with the question of what is an official position some help can be found in the Anti-corruption Act § 2 subsection 2, the term “public duties” is left completely undefined. Furthermore, although the crimes in chapter 17 of the Penal Code are meant to be relating to public corruption, the term “officer” does not include only officials of the government or other public bodies. As long as a person „holds an official position“ and performs a „public duty“, (terms that both are more or less vague), he or she may be an official in regards to § 288 of the Penal Code. It has resulted in the situation that employees in private legal bodies such as private limited companies, non-profit associations, foundations etc may also be qualified as officials in the context of § 288.

The abstract concepts of § 288 have led to raise questions whether it is clear enough and understandable what makes an official. Jurists are familiar with the latin expression *nullum crimen, nulla poena, sine lege scripta, stricta, paevia*, which means that a person shall only be punished for an act if the act is criminalized in the law, whereas the law is written, clearly defined and in force. The same principle can also be found in the Penal Code § 2 subsection 2, but as well in the Constitution of the Republic of Estonia § 23 subsection 1. Furthermore, § 13 subsection 2 obliges the law to protect everyone from arbitrary exercise of governmental

authority. The two subsections combined, that is § 23 subsection 1 and § 13 subsection 2, form a principle of clarity (*määratletuse põhimõte*).

In case it can be said that § 288 of the Penal Code is not in accordance with the principle of clarity and therefore not in accordance with the Constitution, there would be no other way than to conclude that § 288 is null and void. For the purpose of finding an answer to this question, a control analysis of the constitutionality of § 288 subsection 1, narrowing it down to the definition of the official and its implementation to employees of private legal bodies, can be found in this dissertation.

Provided that the article 7 subsection 1 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms also states the abovementioned *nullum crimen, nulla poena* principle, accordance of the term official with the convention is also analysed.

Therefore, the main goal of this thesis is to examine, whether the term “official” is in compliance with the principle of clarity according to the Constitution and, also, with article 7 subsection 1 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms.

For the purpose of the task mentioned, chapter one explains the term “official” and its main components, official position and public duty, using the approaches given by jurists in Estonia and elsewhere and also the assessments and interpretations of the Supreme Court of Estonia. In the last section of chapter one several examples of the solutions of definitions of officials in other countries that are used in connection with public corruption offences can be found.

Chapter 2 aims to give an overview of the principle of clarity and the meaning of *nullum crimen, nulla poena* concept in the Estonian Constitution and in the Convention for Human Rights and Fundamental Freedoms. Also, chapter 2 introduces the control mechanisms for constitutionality compliance as well as the judicial practice of European Court of Human Rights on how they evaluate the accordance to article 7 subsection 1 of the Convention.

Chapter 3 offers an analysis of the term “official” in § 288 of the Penal Code and its accordance with the principle of clarity taking into consideration the methods set down in chapter 2. Again, the analysis focuses on applying the term “official” to employees of private legal bodies. Finally, chapter 3 ends with propositions of the changes to the term “official” that could be made to make it less confusing.

Introducing the results of the thesis, it should firstly be stated that the approach taken in the Estonian Penal Code to the definition of official is very rare. That is especially because it lacks

a strong connection with the public power and is very abstract. Other versions introduced as an example in this work, like Finland or Canada, initially showed a strong linkage to public power, secondly aimed to give a precise definition as possible reaching the point that the law named different offices of public institution where the officials can be found. It is impossible to argue that no other country analysed used abstract terms, but no other makes use of such a minimalistic vocabulary as the Estonian version. However, others, with federal states and larger administrations in comparison to Estonia, use vague terms.

The authors of Estonian Penal code and the term “official” have justified the definition with precisely the smallness of Estonia. Because people are scarce and some are actively holding several positions at the same time, it is not practical to limit their possibilities. Having more strict regulations apparently would do that. Nevertheless, as it is still necessary to prevent corruption, it has been decided to define “officials” through their functional tasks, to set additional duty of care on them. The more people qualify as officials, the more people must follow the duty of care.

As said before, being an official according to §288 above all means holding an “official position” and performing a “public duty” in the same time. As stated in the Anti-corruption Act § 2 subsection 2 the fact of holding an official position can derive from a legislation, a transaction or the arrangement of work processes. It also states what kind of decisions or acts are covered by official positions. In doing so, it states that additionally to approving the final decision it also includes the preparational work and planning of that decision. That means not only people in the leading positions can be held accountable.

Whereas understanding the concept of official position is relatively clear, comprehending public duty is much more difficult. Firstly, it is not required that, when starting in the position, the person is informed that some of his duties are considered public duties in the meaning of the Penal Code. The clear definition of what could be a public duty does not exist as well. The parliament has left the term undefined and delegated determining its contents to the courts. Furthermore, the meanings public duty in everyday Estonian language and the grammatical interpretation of the term differ from the actual meaning in the Penal Code. Using the grammatical interpretation, public duties are fulfilled by public bodies – government, state institutions, their divisions and local governments and public duties is what all of them do. The Penal Code accepts that public duties can be delegated to private bodies by law. The public duty delegated can be recognized and found from the law by using different methods of interpretations and there does not have to be a link in the law between the private body itself

and the duty. The private body can therefore also start to fill the public duty voluntarily and its employees would turn into officials.

As private legal bodies are otherwise subject to private regulations, they do not foresee that, because of their tasks, they can be classified to be fulfilling public duties. The regulation of the Penal Code also holds a conflict with the General Part of the Civil Code Act § 25 subsection 1 which states that private legal bodies are founded in private interests.

When a provision is not sufficiently clear and people are not able to identify what acts and/or omissions will make him criminally liable, the act is not in accordance with the Constitution § 13 subsection 2, § 23, the Penal Code's § 2 subsection 1 and also the the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms art 7 subsection 1 – all of these legal norms are connected to the principle of clarity which is also known by the latin expression *nullum crimen, nulla poena, sine lege scripta, stricta, paevia*.

A disagreement of a provision with the Constitution, means the provision is null and void. Before stating a disagreement, a multi-step control analysis must be completed, after which we can assess the formal and material conformity with the Constitution. A negative result even with one step in the control analysis would result with the provision being unconstitutional.

With the abovementioned analysis the author of this thesis has concluded that the Penal Code § 288 is as well as formally and materially unconstitutional.

The formal conflict is caused by the fact that the provision uses the term „public duty“ which is not sufficiently clear. Additionally, the holding of an official position by the employees of public private bodies is problematic due to the regulations in Employment Contracts Act. Nevertheless, the most harmful of the two is that there are no clear means to explain its criteria and term has different meanings in everyday language, as well as in different areas of the law. Even at an international level, jurists are not able to agree what constitutes a public duty. Furthermore, although the Supreme Court has explained the term in its practice, no clear instructions of its limits have been given.

What is more, because the legislative power has delegated the defining of the term to court, there is a contravention with the principle of democracy, since the legislative power is not allowed to delegate its duties. For that reason, the Penal Code § 288 cannot be in accordance with the Constitution. Of course, the court's role is to interpret the law, but in this case the legislative power has knowingly left the term „public duty“ unexplained, admitting it in the

explanatory memorandum. Especially in the context of the Penal Code, which determines the criminal liability of a person, this kind of delegation and unclarity cannot be acceptable.

For the purpose of assessing the material conformity of the provision with the Constitution, a three-stage proportionality test must be passed. The test includes evaluating appropriateness, necessity and moderation. Of the three, the analysis has found the term „official“ to be at odds with necessity and moderation.

If there is another appropriate measure serving the same goal but violates the rights and freedoms with less intensity, an infringement of a fundamental right is unnecessary and is therefore unconstitutional. Treating employees of private legal bodies as officials is not necessary, because private corruption is also punishable and there does not seem to emerge a criminality gap in doing so. Nevertheless, the author admits that the emergence of the criminality gap would need a more thorough research.

The third stage of the proportionality test – moderation – requires consideration between the constitutional right that is being infringed and the constitutional purpose that justifies the infringement. In doing so, intensity of the infringement, and the importance of the protected fundamental right, must be taken in consideration. Due to the fact that constitutional values are not in hierarchy, inevitably evaluating moderation becomes the question about the evaluators own moral code and judgement of what is more important. Nevertheless, liberal freedoms of individuals as a fundamental part of a democratic society is something generally recognized and not only the author's subjective priority. Indulgence of those freedoms by enacting an unclear provision for the purpose of protecting the rightful use of public resources cannot be justified. That is why § 288 of the Penal Code does not pass the proportionality test's third stage and the infringement of the Constitution is unproportional.

Returning to conformity with the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms art 7 subsection 1, the evaluation has been made following the practice of European Court of Human Rights (ECHR). As ECHR itself evaluates the accordance with the convention onfly from the perspective of a defendant, the verdict deals only with whether the provision is inconsistent with the Convention in that particular case. That is also why the assesment of the conformity without a specific case can only be conditional. Nevertheless, it is found that there might be cases where foreseeability of the criminal liability is doubtful, but in most cases the application of the Penal Code § 288 to employees of private legal bodies should be considered as reasonably foreseeable and consistent with the essence of the offence.

That is the conclusion that takes into consideration the many aspects of the practice of ECHR developed in connection with art 7 subsection 1 of the Convention.

Although corruption undermines society and its functioning, the fight against corruption cannot be held on the account of fundamental rights and freedoms. The unproportionate restriction of those rights damages the society even more, because it undermines the rule of law.

In conclusion, the questions raised within this thesis, whether the qualification of employees of private legal persons is in accordance with the principle of clarity, has been confirmed to be negative. Due to infringements of § 23 subsection 1 and § 13 subsection 2 which set the principle of clarity, the definition of the term „official“ in § 288 of the Penal Code is considered to be unclear and therefore also unconstitutional. It is especially so because § 288 uses the term „public duty“, which is left undefined and makes the level of abstraction used unnecessarily high.

## LÜHENDID

EIÕK – Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon

EIÕKo – Euroopa Inimõiguste Kohus

EJL – Eesti Jalgpalli Liit

KarS – karistusseadustik

RKEKm – Riigikohtu erikogu määrus

RKKKm – Riigikohtu kriminaalkolleegiumi määrus

RKKKo – Riigikohtu kriminaalkolleegiumi otsus

RKPJKo – Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsus

SE - seaduseelnõu

TLS - töölepinguseadus

TsÜS – tsiviilseadustiku üldosa seadus

VÕS - võlaõigusseadus

VV – Vabariigi Valitsus

## KASUTATUD KIRJANDUS

1. Alexy, Robert. Kollisioon ja kaalumine kui põhiõiguste dogmaatika põhiprobleemid. Juridica I, 2001;
2. Alexy, Robert. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. Juridica eriväljaanne, 2001;
3. Annus, Taavi. Riigiõigus. Tallinn: Juura, 2006;
4. Asso, Marika. Ametiisiku huvide deklareerimine kui korruptsioonivastane meede. Magistritöö. Tartu: Tartu Ülikool, õigusteaduskond, 2014
5. Campbell, Colin D. The nature of power as public in English judicial review. Cambridge Law Journal. 2009, 68(1), 90-117;
6. Ernits, Madis jt. Karistusseadustiku üldosa eelnõu. Eelnõu lähtealused ja põhjendused. Tallinn: Juura, 1999;
7. Foulkes, David. Administrative Law. London: Butterworth & Co Ltd;
8. Jurgens, Gerdy. Van Ommeren, Frank. The public-private divide in English and Dutch law: a multifunctional and context-dependant divide. Cambridge Law Journal. 2012, 71(1), lk 172-199
9. Jones, Peter. Combating Fraud and Corruption in the Public Sector. London: Chapman & Hall, 1993;
10. Järvesaar, Ott. Sootak, Jaan. Riigikohtu praktika ametialaste kuritegude asjades. Juridica 2002, II;
11. Kukk, Aalo. Avaliku huvi mõiste sisustamisest karistusseadustikus ja kriminaalmenetluses. Magistritöö. Tartu: Tartu Ülikool, õigusteaduskond, 2014, lk 6-10;
12. Langemets, Marit jt (toimetanud). Eesti keele seletav sõnaraamat 1. „Eesti kirjakeele sõnaraamatu“ 2., täiendatud ja parandatud trükk. Tallinn: Eesti keele sihtasutus, 2009, lk 186-187;
13. Madise, Ülle (peatoimetaja) jt. Eesti Vabariigi põhiseadus: kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura, 2012;



14. Markus, Kate. Leonard Cheshire Foundation: what is a public function?. European Human Rights Law Review. 2003, I, lk 92-100;
15. Maruste, Rait. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja –vabaduste kaitse. Tallinn: Juura, 2004;
16. Maurer, Hartmut. Haldusõigus. Tallinn: Juura, 2004;
17. Merusk, Kalle. Administratsiooni diskretsioon ja selle kohtulik kontroll. Tallinn: Juura, 1997;
18. Merusk, Kalle. Avalike ülesannete eraõiguslikele isikutele üleandmise piirid. Juridica, 2000, VIII;
19. Schoch, Friedrich. Üldklausli vältimatus nüüdisaegses ohutõrjeõiguses. Juridica, 2010, VIII;
20. Sootak, Jaan. Karistusõiguse alused. Tallinn: Juura, 2003;
21. Sootak, Jaan. Kriminaalpoliitika. Tallinn: Juura, 2015;
22. Sootak, Jaan. Üliõpilastöö kirjutamine ja vormistamine. Tallinn: Juura, 2016;
23. Sootak, Jaan. Pikamäe, Priit (koost.). Karistusseadustik. Kommenteeritud väljaanne, 4. trk. Tallinn: Juura 2015;
24. Sööt, Mari-Liis. Explaining Corruption: Opportunities for Corruption and Institutional Trust. Dissertation. Tartu: Tartu University, Institute of Government and Politics, 2013;

## KASUTATUD INTERNETIALLIKAD

25. Ametniku eetikakoodeks. – arvutivõrgus kättesaadav: [http://www.avalikteenistus.ee/public/etika/AMETNIKU EETIKAKOODEKS linkidega.doc](http://www.avalikteenistus.ee/public/etika/AMETNIKU_EETIKAKOODEKS_linkidega.doc) (24.04.16);
26. Eesti Jalgpalli Liidu põhikiri. – Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.jalgpall.ee/docs/P%F5hikiri%2029%2003%202016.pdf> (20.04.16);
27. Euroopa Inimõiguste kohus: Guide on Article 7 of the European Convention on Human Rights. – Arvutivõrgus kättesaadav: [http://www.echr.coe.int/Documents/Guide\\_Art\\_7\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_7_ENG.pdf) (25.02.2017);

28. Kuritegevus Eestis 2013. – Arvutivõrgus kättesaadav:  
[http://www.kriminaalpoliitika.ee/sites/www.kriminaalpoliitika.ee/files/elfinder/dokumentid/18\\_kuritegevus\\_eestis\\_2013.pdf](http://www.kriminaalpoliitika.ee/sites/www.kriminaalpoliitika.ee/files/elfinder/dokumentid/18_kuritegevus_eestis_2013.pdf) (27.03.2016);
29. Kuritegevus Eestis 2015, – Arvutivõrgus:  
[http://www.kriminaalpoliitika.ee/sites/www.kriminaalpoliitika.ee/files/elfinder/dokumentid/kuritegevus\\_ee](http://www.kriminaalpoliitika.ee/sites/www.kriminaalpoliitika.ee/files/elfinder/dokumentid/kuritegevus_ee) (27.03.2016);
30. Korruptsioonivastane strateegia 2013-2020 – Arvutivõrgus kättesaadav:  
[https://valitsus.ee/sites/default/files/content-editors/arengukavad/strateegia\\_korruptsioonivastane\\_2013\\_2020.pdf](https://valitsus.ee/sites/default/files/content-editors/arengukavad/strateegia_korruptsioonivastane_2013_2020.pdf) (27.03.2016);
31. OECD käsiraamat. Huvide konflikti käsitlemine avalikus sektoris. – arvutivõrgus kättesaadav:  
[http://www.avalikteenistus.ee/public/eetika/Huvide\\_konflikti\\_kasiraamat.pdf](http://www.avalikteenistus.ee/public/eetika/Huvide_konflikti_kasiraamat.pdf) (24.04.16);
32. OSCE andmebaas legislationonline:  
<http://www.legislationonline.org/documents/section/criminal-codes> (26.02.2017)
33. Riigi osalusega ettevõtted:  
[https://www.eesti.ee/est/kontaktid/riigi\\_osalusega\\_ariuhingud\\_1](https://www.eesti.ee/est/kontaktid/riigi_osalusega_ariuhingud_1) (24.04.2017)
34. SE 192 Seletuskiri. – Arvutivõrgus kättesaadav: :  
<http://www.riigikogu.ee/download/0d77c3c5-ea14-48ae-8d0c-c9c48e500d07/old>  
 (27.03.2016);
35. SE 393 andmed. Arvutivõrgus - <http://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/9a4b1b4e-07ee-4666-89c1-835d3534a1a3/> (24.04.16);
36. SE 393 seletuskiri. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/download/04dfe448-9c62-4da8-9d40-581aea7e4013/old> (23.03.2016).
37. Sihtasutus Poliitikauuringute Keskus Praxis koduleht. Arvutivõrgus kättesaadav:  
<http://www.praxis.ee/organisatsioon/mottekoda/> (17.04.2016);
38. 554 SE seletuskiri. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/download/e18ca936-ae89-4dcd-babe-f462e071a7f3/old> (23.03.2016)

## KASUTATUD NORMATIIVAKTID

39. Eesti Vabariigi Põhiseadus - RT I, 15.05.2015, 2;
40. Karistusseadustik - RT I, 31.12.2016, 14;
41. Karistusseadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus. - RT I, 05.07.2013, 2;
42. Korruptsioonivastane seadus - RT I, 24.03.2016, 5;
43. Kriminaalmenetluse seadustik - RT I, 31.12.2016, 46;
44. Rahvusvahelistes äritehingutes välisriigi ametiisikutele altkäemaksu andmise vastu võitlemise konventsioon - RT II 2009, 5, 11;
45. Riigi õigusabi seadus - RT I, 28.12.2016, 17;
46. Tsiviilseadustiku üldosa seadus. - RT I, 12.03.2015, 106.
47. Töölepingu seadus - RT I, 07.12.2016, 12;
48. Võlaõigusseadus - RT I, 31.12.2016, 7;

## KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA

### EUROOPA INIMÕIGUSTE KOHTU OTSUSED

49. EIÕKo 25.05.1993, A 260-A, *Kokkinakkis v Greece*;
50. EIÕKo 22.11.1995, 20166/92, *S.W. v.the United Kingdom*;
51. EIÕKo 11.11.1996, 17862/91, *Cantoni v France*;
52. EIÕKo 22.03.2001, 34044/96, 35532/97, 44801/98, *Streletz, Kessler and Krenz v Germany*;
53. EIÕKo 01.04.2003, 11843/03, 11847/03, 11849/03, *Custers, Deveaux and Turk v Denmark*.
54. EIÕKo 23.09.2003, 64915/01, *Chauvy And Others v France*;
55. EIÕKo 30.03.2004, 53984/00, *Radio France And Others v. France*;
56. EIÕKo 17.01.2006, 23052/04, 24018/04, *Kolk and Kislyiy v Estonia*;
57. EIÕKo 24.01.2006, 14685/04, *Penart v Estonia*;
58. EIÕKo 12.07.2007, 74613/01, *Jorgic v Germany*;
59. EIÕKo 25.09.2008, 38126/06, *Ooms v. France*;
60. EIÕKo 25.06.2009, 12157/05, *Liivik v Estonia*;
61. EIÕKo 20.04.2010, 46535/08 *Stoica v France*;

- 62. EIÕKo 25.07.2013, 11082/06, 13772/05, *Khodorkovskiy and Lebedev v Russia*;
- 63. EIÕKo 21.10.2013, 42750/09, *Del Rio Prada v Spain*;

#### **RIIGIKOHTU OTSUSED**

- 64. RKPJKo III-4/A-1/94
- 65. RKKKo III-1/1-24/95;
- 66. RKKKo III-1/1-92/95;
- 67. RKÜKo 3-4-1-7-01
- 68. RKKKo 3-1-1-24-01;
- 69. RKEKo 3-1-1-117-01;
- 70. RKKKo 3-1-1-140-03;
- 71. RKÜKo 3-2-1-73-04
- 72. RKKKo 3-1-1-120-04
- 73. RKPJKo 3-4-1-5-05;
- 74. RKPJKo 3-4-1-16-05;
- 75. RKPJKo 3-4-1-33-05;
- 76. RKKKo 3-1-1-68-05;
- 77. RKTko 3-2-1-13-06;
- 78. RKKK 3-1-1-21-06;
- 79. RKÜKo 3-3-1-101-06;
- 80. RKKK 3-1-1-4-08;
- 81. RKPJKo 3-4-1-17-08;
- 82. RKKKo 3-1-2-5-09;
- 83. RKKKo 3-1-1-107-09;
- 84. RKEKm 3-3-4-1-10;
- 85. RKÜKo 3-3-1-44-11;
- 86. RPJKo 3-4-1-59-14
- 87. RKKKo 3-1-1-98-15;

#### **SUURBRITANNIA KOHTU OTSUSED**

- 88. Court of Appeal (Civil Division), 05.12.1986, *R. v Panel on Takeovers and Mergers Ex p. Datafin Plc.*

# **Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks**

Mina, Maris Luha,

sünnikuupäev: 10.08.1988

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose Eraõiguslike juriidiliste isikute töötajate ametiisikuna kvalifitseerimise koostööla määratletuse põhimõttega, mille juhendaja on Margus Kurm,

1.1 reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;

1.2 üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.

2. Olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.

3. Kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tartus, 02.05.2017